ELITES Y CAPTURA DEL ESTADO

CONTROL Y REGULACIÓN EN EL NEOLIBERALISMO TARDÍO

DANIEL GARCÍA DELGADO
CRISTINA RUIZ DEL FERRIER
BEATRIZ DE ANCHORENA
(COMPILADORES)

FLACSO
ARGENTINA

FLACSO
ARGENTINA

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas.

ELITES Y CAPTURA DEL ESTADO

CONTROL Y REGULACION EN EL NEOLIBERALISMO TARDIO

Daniel García Delgado
Cristina Ruiz del Ferrier
Beatriz de Anchorena
(Compiladores)

FLACSO ARGENTINA
Área Estado y Políticas Públicas

ELITES Y CAPTURA DEL ESTADO

CONTROL Y REGULACIÓN EN EL NEOLIBERALISMO TARDÍO

DANIEL GARCÍA DELGADO
CRISTINA RUIZ DEL FERRIER
BEATRIZ DE ANCHORENA
(COMPILADORES)

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas.

Compiladores
Daniel GARCÍA DELGADO, Cristina RUIZ DEL FERRIER, Beatriz DE ANCHORENA

Edición
Cristina RUIZ DEL FERRIER

Arte de tapa y fotografía
Daniel GARCÍA DELGADO

Diseño y diagramación
Ignacio FERNÁNDEZ CASAS

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Director: Luis Alberto QUEVEDO

Área Estado y Políticas Públicas.
Director: Daniel GARCÍA DELGADO

Programa Gestión del Conocimiento.
Directora: Cristina RUIZ DEL FERRIER

Contacto
Oficina 31, Tucumán 1966, C1026AAC, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.
Teléfono: (54) (11) 5238-9456.
E-Mail: gestionconocimiento@flacso.org.ar
Página Web: politicaspublicas.flacso.org.ar

ISBN: 978-950-9379-42-8

Elites y captura del Estado : control y regulación en el neoliberalismo tardío /
Daniel García Delgado ... [et al.] ; compilado por Daniel García Delgado ;
Cristina Ruiz del Ferrier ; Beatriz de Anchorena. - 1a ed. compendiada. -
Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Flacso Argentina, 2018.
288 p. ; 22 x 15 cm.

ISBN 978-950-9379-42-8

1. Estado. 2. Políticas Públicas. 3. Administración Pública. I. García Delgado, Daniel II. García Delgado, Daniel, comp. III. Ruiz del Ferrier, Cristina , comp. IV. Anchorena, Beatriz de, comp.
CDD 320.1

Esta publicación y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de esta publicación no puede utilizarse con fines comerciales.

ÍNDICE

Prólogo 9
Claves para volver a pensar nuestra región.
Por Luis Alberto Quevedo

Introducción 15
Transparencia: Entre la corrupción clásica y la corrupción estructural.
Por Daniel García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier y Beatriz de Anchorena

Primera Parte: Poder de las elites y Globalización financiera. 25

Capítulo I: Democracia, globalización financiera y gobierno de las elites. 27
Una reflexión ética.
Por Daniel García Delgado

Capítulo II: El fin de la novela de Balzac. 47
Tres desplazamientos para pensar las elites sociales en el capitalismo financiero.
Por Mariana Heredia

Capítulo III: Cambiemos y su modelo de Estado: 61
Hacia un orden jerárquico y modernizador.
Por Martín Astarita

Capítulo IV: El tiempo de las elites de poder en la posdemocracia. 91
Diagnóstico, debates y propuestas posfundacionales.
Por Cristina Ruiz del Ferrier y Agustina Gradin

Segunda Parte: Puerta giratoria y Políticas Públicas. 115

Capítulo V: Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri. 117
(2015-2018)
Por Paula Canelo, Ana Castellani y Julia Gentile

Capítulo VI: El homo corporativo: 137
Las elites estatales en el neoliberalismo tardío.
Por Horacio Cao, Arturo Laguado Duca y Maximiliano Rey

Capítulo VII: Participación Público Privada. 157
Riesgo fiscal y captura de la obra pública.
Por Aníbal Jorge Sotelo Maciel

Capítulo VIII: Poder empresario y políticas públicas. 183
La captura de las políticas agropecuarias.
(2015-2018)
Por Beatriz de Anchorena

Capítulo IX: Intereses en conflicto en tiempos de Macri: 209
La imperiosa necesidad de un nuevo régimen legal frente al fenómeno CEOcrático.
Por Guillermo Carmona

Tercera Parte: Deuda, Fuga y Rentismo de las elites latinoamericanas. 223

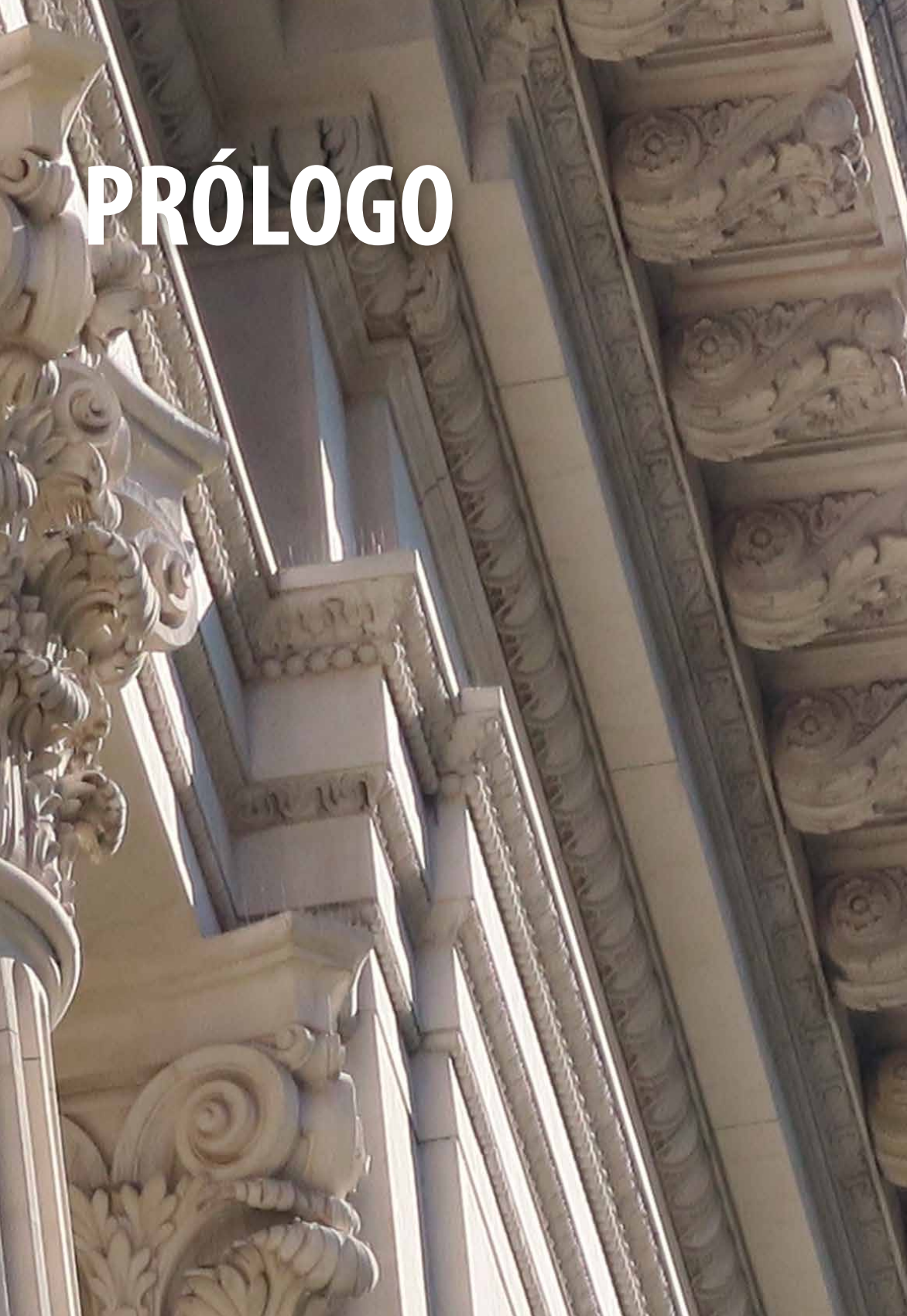
Capítulo X: De vuelta al *status quo*: 225
Deuda e inserción financiera internacional durante la gestión Cambiemos.
Por Francisco J. Cantamutto y Pablo Nemiña

Capítulo XI: La crisis de la política neoliberal en la Argentina del siglo XXI. 241
Por Horacio Rovelli

Capítulo XII: La fuga de capitales como modo de acumulación de riqueza de las elites latinoamericanas. 257
Por Magdalena Rua

Sobre los autores 277

PRÓLOGO



Prólogo

Claves para volver a pensar nuestra región.

América Latina está viviendo hoy un nuevo ciclo político y económico y, sobre todo, en varios países de la región se intenta dar por finalizada una etapa en la que ciertos gobiernos trabajaron de manera coordinada (por ejemplo, para afianzar una nueva institucionalidad regional) y que han sido diagnosticados como "populistas". Estamos entonces ante una nueva dirigencia en la región, que sustenta ideas y formas de gestión que se contraponen con las de las últimas dos décadas y que se propone como una alternativa ideológica y un nuevo modelo de gestión estatal. En varios países se constata además la presencia de una nueva elite política cuyos méritos provienen, fundamentalmente, de la gestión empresarial y que se presenta a sí misma como una alternativa a "las viejas formas" de hacer política.

El centro de las críticas a la etapa anterior no radica en poner en cuestión sus políticas sociales que tenían como objetivo la inclusión de los sectores más postergados, o en el regreso a manos del Estado de algunos servicios que se habían privatizado en la década de los noventa. Tampoco en poner en debate el tema de la ampliación de derechos de última generación (que en algunos países se sumaron al reconocimiento de derechos de los pueblos originarios) que impulsaron distintos gobiernos a partir de la primera década de este siglo, o las distintas formas en que se pensó un modelo alternativo de industrialización para nuestros países que han sido siempre exportadores de productos primarios. Nada de esto forma parte del centro del debate público, sino que toda la carga se pone en un elemento que se transformó en un arma regional de desprestigio para todos los gobiernos populares: la corrupción. La corrupción fue y es el fantasma que recorre nuestro continente. Es también la explicación de todos los males que aquejan a nuestras sociedades y es lo que justifica el castigo mediático y judicial al que son sometidos los acusados de corruptos, sean o no culpables de delitos que ciertamente merecen el castigo de la ley, pero que solamente se los busca en quienes fueron los responsables de la gestión pública de los gobiernos populares.

Además de la construcción de este fantasma político, prolijamente alentado por los medios hegemónicos regionales, que además seleccionan cuidadosamente a sus víctimas y que explican de manera simple y unívoca el objetivo que perseguían estos gobiernos, es también la explicación directa para todos los fracasos personales o colectivos que viven nuestras sociedades: la corrupción es el origen de todos nuestros males. Este fenómeno

político-cultural, al mismo tiempo que aniquila cualquier revisión o debate sobre nuestro pasado reciente (en términos de confrontación de proyectos) es el que alimenta una nueva forma de segregación social, de repudio del otro y también una nueva forma de estigmatizar a la política misma. El odio es más poderoso que la razón y el rechazo a los corruptos más eficaz que la seducción que pudieran ejercer en tiempos electorales los integrantes de la nueva elite político-empresarial.

Frente a esta simplificación del pensamiento político, aparecen las nuevas promesas: diseñar un nuevo rol para el Estado (basado en un modelo de administración que se conoce como la Nueva Gestión Pública, que incorpora procesos y herramientas que tuvieron éxito en el sector privado), prometer honestidad y transparencia en la gestión pública en contraste con lo que se hizo en el ciclo anterior, retirar las regulaciones que entorpecen la acción de los mercados, flexibilizar los dispositivos que regulan los flujos financieros, favorecer a los grandes grupos concentrados vinculados al comercio exterior (en el caso argentino, disminuir o eliminar las retenciones a los productos agrícolas tradicionales y a la minería). Estas y otras políticas, en términos generales, producen un cambio en el sentido de las transferencias de ingresos: dejar de favorecer a los sectores más postergados y al desarrollo de políticas de equidad para favorecer ahora a los sectores más ricos y poderosos de la sociedad en términos económicos.

Este giro en las políticas tiene además dos componentes que son tan necesarios como insoslayables. Uno es el desarrollo de una nueva matriz cultural, esto es, la pretensión de consolidar un nuevo sentido común que desarticule la idea de ciudadanía y de derechos que acompañaron a los gobiernos de corte popular para reemplazarla por un modelo de ciudadano emprendedor, competitivo, deslocalizado, poco demandante en materia de intervención del Estado y que repudie a la política como forma de cambiar la realidad social. El otro componente es quizás más estratégico para esta etapa: se trata de la creación de una elite política que provenga enteramente del mundo de las empresas (sobre todo trasnacionales) y que se comprometa con una gestión de lo público que solo favorezca la acción de los grandes jugadores del mercado. Ninguna de las dos ideas son novedosas (de hecho, tenemos varios experimentos que se realizaron a lo largo y ancho de la historia argentina), pero sí es novedosa la forma en que se pretende implementarla en este siglo XXI.

Pues bien, este libro pretende retomar en términos actuales una problemática que es clásica en las ciencias sociales: mostrar con precisión los antecedentes, las continuidades y discontinuidades que se vinculan con la etapa actual y que involucra a muchos procesos que vive la región, pero, en este caso, centrada en la historia argentina. Se trata de poner el foco en el análisis del ascenso de las elites económicas al poder político y entender sus formas de actuar en el campo de las políticas estatales en este siglo. Como dijimos

antes, esta experiencia no constituye una novedad histórica, pero sí requiere una actualización para comprender cómo está operando hoy, en nuestro tiempo presente. Cuenta con antecedentes y experiencias previas que nos permiten identificar algunas líneas de continuidad con otras etapas económicas y con otros tiempos políticos de la historia argentina, pero también podemos afirmar que la emergencia de la denominada *CEOcracia* comporta novedades e innovaciones tanto en materia de actores como en lo relativo a sus prácticas que son necesarios deconstruir y analizar desde diversas perspectivas.

Interpretar la lógica neoliberal actual a la luz de toda su complejidad es realmente un desafío para la academia. Al mismo tiempo, ella misma no puede sino pronunciarse al respecto para mostrar un problema, interpretar sus derivas, identificar su singularidad, iluminar un rumbo e interpretar las consecuencias para los sectores más desfavorecidos de la historia. Este libro, que es resultado de una investigación del Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, se ha propuesto contribuir a dilucidar los aspectos más sobresalientes del ascenso de las elites económicas al Estado y mostrar muchas claves de su accionar. Los autores que aquí se han convocado son todas voces reconocidas en estos temas ya que cuentan con vastas investigaciones y trayectorias académicas. En una clara revisión de la bibliografía clásica pero también contemporánea sobre los distintos mecanismos de acceso al poder, entre estas páginas, se ofrecen revisiones teóricas, interpretaciones de las prácticas y novedades conceptuales sobre tan complejos procesos.

Cartografiando un estado del arte resignificado, esta compilación analiza las condiciones de posibilidad de *la transparencia* en la gestión pública en relación a su reverso: la corrupción clásica y la estructural. Ya no la corrupción como discurso del enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos (que merecen la persecución de la justicia y la denigración mediática), sino de una forma estructural y sostenida en el tiempo de funcionamiento del capitalismo periférico. En ese marco general, este libro se inicia analizando el poder de las elites en el contexto de la globalización financiera actual. En la primera parte se ofrecen distintos análisis del ascenso de las elites económicas al poder político, incluyendo para ello indagaciones sobre el tipo de modelo económico, la promesa de transparencia, la modernización, entre otros, que son tan solo algunas de las características de la nueva dirigencia gubernamental. Las interpretaciones allí reunidas dialogan entre sí al tener en común la preocupación por las características de las elites de poder, sus prácticas y las consecuencias para el Estado y para la democracia en tiempos de capitalismo financiero. El análisis de la denominada *posdemocracia* constituye así el telón de fondo y el suelo donde estos problemas y estas prácticas tienen lugar.

La segunda parte del libro se focaliza en las prácticas concretas de las elites. En ese sentido, se ofrece un análisis de la articulación de las elites económicas con las elites políticas en el

gobierno de Mauricio Macri en la Argentina. Asimismo, se propone la denominación *homo corporativo* para las elites estatales en el contexto del neoliberalismo tardío. También se brinda un balance en materia de riesgo fiscal y captura de la obra pública en el caso de los Programas de Participación Público Privadas. Sin duda, un análisis de la política agropecuaria actual muestra otra dimensión de la vinculación entre poder empresario y política pública. Como así también, la problemática de los intereses en conflicto que lleva a la propuesta de una revisión de un nuevo régimen legal en materia de ética pública.

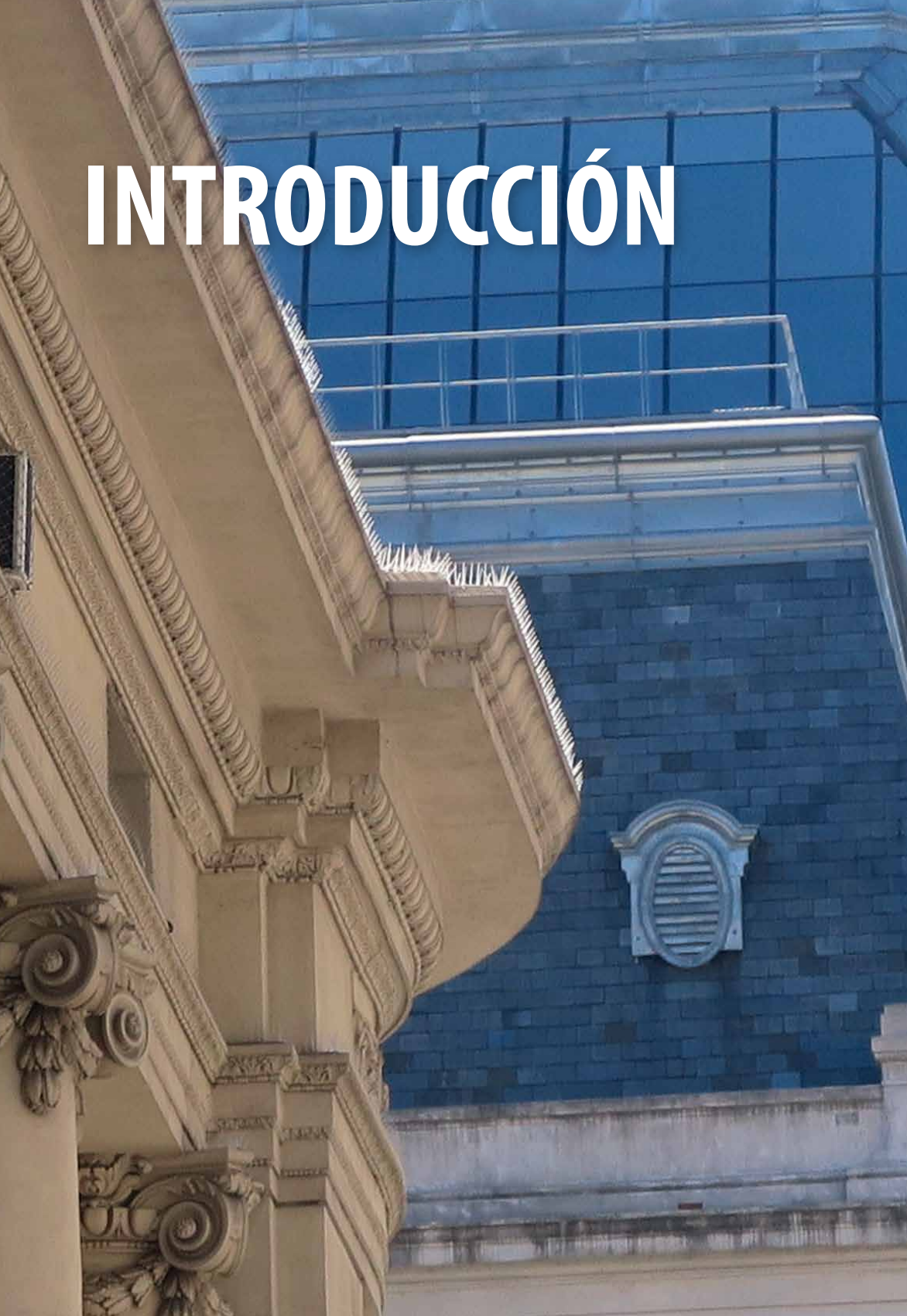
Finalmente, la tercera parte de este libro se estructura alrededor del tema del endeudamiento, la fuga y el rentismo de las elites tanto en la Argentina en particular como en América Latina. En esa dirección, se sugieren análisis de corte económico-políticos tendientes a mostrar las intenciones de la gestión *Cambiemos* hacia la inserción de la Argentina en el mundo de cara a las nuevas exigencias del capitalismo financiero. La consolidación del neoliberalismo tardío se vincula a la fuga de capitales como una de las vías predilectas de la acumulación de riqueza de las elites nacionales y latinoamericanas.

Como podemos ver de manera anticipada, es decir, antes de leer las páginas que siguen, este libro es el resultado de investigaciones, análisis, miradas y voces distintas reunidas bajo una misma necesidad: ofrecer interpretaciones sobre el tiempo de las elites económicas devenidas en elites políticas, sobre sus principales características y sus prácticas, pero principalmente en torno a su legado social para los tiempos venideros. Sin lugar a dudas, más publicaciones e investigaciones como esta son necesarias para obtener de ellas nuevas herramientas para analizar de mejor manera este tiempo distinto e intrincado.

Celebro entonces este libro y deseo que sea el primero de muchos otros sobre este tema complejo y central para la historia reciente de la Argentina y de nuestra región. Celebro también que haya sido escrito por investigadoras e investigadores que forman parte de un nuevo pensamiento de las ciencias sociales en América Latina: traen una aire nuevo y fresco a un mundo de ideas que tanto lo necesita. Y, ante todo, tengo la certeza de que los capítulos que aquí están compilados resultarán un aporte sustantivo al debate político en el que nos vemos obligados a intervenir desde las ciencias sociales. Para la FLACSO Argentina esto ha sido, es y será siempre un verdadero motivo de celebración.

Luis Alberto Quevedo
Buenos Aires, octubre de 2018.

INTRODUCCIÓN



Introducción

Transparencia: entre la corrupción clásica y la corrupción estructural

Daniel García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier y Beatriz de Anchorena

La sociedad de la transparencia se constituye como un ideal que todos los gobiernos quieren asumir como forma de legitimación de la democracia. Sin demasiados reparos, se la invoca como la clave de la resolución de los principales problemas que aquejan al país y como tarea primordial para el rescate de la república ante los excesos del populismo. La pretensión de transparencia no está disociada de la promesa de un nuevo régimen y sus efectos positivos inmediatos: la confianza internacional traerá una "lluvia de inversiones". Sin embargo, la sociedad de la transparencia –como señala el filósofo surcoreano Byung-Chul Han (2012)– se transforma poco a poco en una *sociedad de control* al decir de Gilles Deleuze (1991).

Desde el momento de la asunción de Mauricio Macri al gobierno en la Argentina en 2015, quedó evidenciada la decisión de instrumentalizar al Estado poniéndolo al servicio de los sectores representativos de la economía concentrada, principalmente los de energía, finanzas, agroexportación y alimentos. Tal situación fue operativizada por el Presidente mediante la incorporación masiva de ejecutivos de empresas asociadas al *establishmen*t económico con fuertes vínculos de amistad, familiares y sociales preexistentes. La acelerada adopción de nuevas medidas, leyes y decretos favorecieron a esos sectores como la disminución o eliminación de retenciones a la minería y a los productos agrícolas de la pampa húmeda (trigo, maíz, soja), la desarticulación de los mecanismos de administración del comercio exterior y la flexibilización de los dispositivos regulatorios de los flujos financieros, blanqueo impositivo, disminución del impuesto a las ganancias y bienes personales, entre otras políticas, que en conjunto, redundaron en una enorme y acelerada transferencia de ingresos de los sectores populares hacia los más ricos. En ese sentido, el carácter elitista está fundado en la autopercepción del grupo que llega

al gobierno, impregnado de una cosmovisión compartida, fuertemente marcada por el origen de clase, intereses económicos y lazos sociales (Wolin, 2008).

En este contexto, el predominio de los intereses de clase sobre los vínculos de naturaleza política o partidaria resulta evidente. No obstante, su referencia a la tradición conservadora y republicana es explícita. ¿Cómo controlar y/o regular en favor del interés público a una elite corporativa que asume el poder institucional y democrático del Estado con una campaña política basada en la denuncia contra la corrupción? La pregunta sobre el control de las elites nos obliga a reflexionar sobre las dimensiones de la corrupción y distinguir la 'corrupción clásica' que involucra hechos puntuales de sobornos o malversación de fondos, de la "corrupción estructural", vinculada a la financiarización de la economía y a la captura del Estado beneficiando a determinados intereses económicos. Ambos casos involucran una violación de la ética en la función pública, pero también requieren de controles y sanciones para los actores económicos que se benefician de esa corrupción estructural. Este tipo de corrupción –hoy cada vez más naturalizada– merece ser visibilizada, interpretada, deconstruida.

El ingreso de la elite del poder neoliberal al gobierno argentino en el año 2015 genera una profunda preocupación en la problemática del control del sector público[1], tanto desde un punto de vista teórico, como político-institucional, dada la posibilidad efectiva de garantizar a través de esta tarea el interés público. La democracia como régimen político, pero también como forma de vida, está atravesando un nuevo desafío: sostener su legitimidad asentada históricamente en la obtención de mayorías frente al actual proceso de advenimiento de las elites económicas en el poder político. Varias paradojas se suscitan por este fenómeno. La primera radica en la contradicción entre elites económicas de corte neoliberal devenidas en elites políticas gubernamentales. El neoliberalismo como tradición del pensamiento político –o bien como paradigma– se ha caracterizado por desdeñar la tarea pública y el propio rol del Estado. Sin embargo, la novedad de nuestro tiempo probablemente consiste en el ascenso legítimo de estas elites económicas ahora convertidas en elites políticas. La segunda paradoja para la democracia es el saldo social negativo que estas elites provenientes de las cúpulas gerenciales de empresas multinacionales (la denominada "*CEOcracia*") están arrojando a la sociedad como resultado de sus decisiones gubernamentales: mayor pobreza, desempleo, exclusión, marginalidad, pérdida del salario, inflación, depreciación de la moneda, recesión, endeudamiento con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por años, entre otras con-

1 Para un análisis exhaustivo de la temática del control en materia de las Políticas Públicas, véase: Ruiz del Ferrier, C. (Comp.). (2017). *Control de Políticas Públicas. La cuestión de la transparencia. La transparencia en cuestión.* Buenos Aires: FLACSO. En este libro del Área Estado y Políticas Públicas se brinda un análisis de las potencialidades, pero también de las limitaciones de los sistemas de control.

secuencias que serán muy difíciles de revertir en el corto y mediano plazo. Y, sobre todo, la pérdida de expectativas de futuro para la gran mayoría en nuestra sociedad. Este saldo social y cultural negativo no es compatible con las principales promesas de la democracia: igualdad, participación, inclusión y justicia social. La tercera paradoja democrática que cabe señalar consiste en la insustentabilidad del modelo económico. ¿Cuán viable es una democracia si la política está al servicio de los intereses económicos de sus dirigentes? ¿Cuán legitima es la democracia si el saldo social que nos lega es de hambre, pobreza, despidos, desigualdad y marginalidad?

Sin cumplir "los cambios" prometidos, *Cambiemos* no sólo no resolvió problemas sustanciales de la política (el financiamiento espúreo y no republicano de las campañas electorales, los problemas de la judicialización de la política, la fuga del excedente, el negocio del endeudamiento, entre otros), ni los problemas sociales antes señalados. Entre sus innovaciones principales, la CEOcracia ha cambiado la visión que teníamos del Estado quienes, en nombre de la necesidad liberal de reducirlo, lo acrecentó; y en lugar de maximizar las capacidades estatales, lo vació de contenido, de tareas, de sentido y hasta de políticas públicas sustantivas al dejar de orientarse a resolver los problemas de la gente. Ello ha implicado desarrollar una batalla cultural sistemática para construir paulatinamente un sentido común en detrimento del Estado de Bienestar, de los derechos sociales adquiridos, de la política más vibrante y del denominado "populismo" concebido ante todo de manera peyorativa. Para ello, las elites de poder se han valido de los medios masivos de comunicación, del uso de las redes sociales, del "timbreo", de la supuesta cercanía con los vecinos, de un discurso nuevo y diferente relacionado al cambio, a la alegría, a lanzarnos a un nuevo mundo posible y factible, de reinserción en el mundo, entre otras estrategias simbólicas, pero con efectos reales en la conciencia de los ciudadanos. Probablemente, frente a este "canto de las sirenas", tan efectivo como eficaz, se perdió de vista la conquista de los derechos que se lograron en materia de educación, ciencia, tecnología, salud, cultura, innovación, que respondían a un modelo estratégico de desarrollo productivo e inclusivo. Y esos avances en materia de derechos eran concebidos menos como una inversión (ni siquiera como un costo) y más como justamente lo que son, *derechos*. Sin embargo, en poco tiempo, su conquista fue desdibujada en nombre de la "pesada herencia" que, por otro lado, y de manera paradojal, no podía confesarse porque la promesa de que vendría una valiosa "lluvia de inversiones" al país sería desalentada al conocerse "la verdad de las cosas". Sin brújula, ni timón, las inversiones no terminan de llegar y para disimular esas promesas incumplidas, el modelo de desarrollo se desdibuja hasta ausentarse y las consecuencias sociales no terminan de multiplicarse a lo largo y a lo ancho de todo el país.

Los problemas sociales, el cambio de la visión y del rol del Estado y la debilidad de la democracia actual son tan sólo algunas de las principales consecuencias de la experiencia de las elites económicas en el poder político. Recordemos que, en la Argentina, Mauricio Macri asumió el gobierno en el año 2015 prometiendo una gestión ética y transparente. Sin embargo, su decisión de constituir un gabinete de empresarios y dirigentes corporativos, provocó una "lluvia de conflictos de interés" anticipando escenarios de captura de la decisión pública por parte de intereses privados. La estrategia fue "lotear" la administración pública nacional y asignar un experto del mundo empresario a cada sector de la política, generando alianzas con poder de veto sobre las políticas públicas. De esta manera, el Ministerio de Energía quedó a cargo de Juan José Aranguren –ex CEO de Shell–; la Secretaría de Finanzas bajo la responsabilidad de Luis Caputo, un *trader* con fuertes lazos con la banca privada –JP Morgan y Deutche Bank–; el Ministerio de Agroindustria, bajo el mando de Buryaile (ex vicepresidente de Confederaciones Rurales Argentinas –CRA–) y luego de Luis Etchevehere (presidente de la Sociedad Rural Argentina –SRA–), la Secretaría de Industria a cargo de Martín Etchegoyen, ex director ejecutivo de la Unión Industrial Argentina (UIA), entre otros.

La tensión o colisión entre las obligaciones públicas y los intereses privados de los funcionarios, que, al tomar decisiones benefician a las empresas o a los sectores productivos a los cuales ellos mismos pertenecen o representan, evidencian lo que se denomina habitualmente como "conflicto de interés". Este fenómeno está estrechamente vinculado al de "puerta giratoria" (*revolving door*), un concepto acuñado en la legislación norteamericana que refiere a la circulación de personas que entran o salen de altos cargos públicos, desde o hacia el sector privado. De acuerdo a un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2010), uno de los casos más conocidos implicó al gigante agrícola Monsanto Corporation: en 1992, la Administración de Drogas y Alimentos (FDA, por sus siglas en inglés) encomendó a un abogado proveniente de Monsanto que redactara la política sobre biotecnología agrícola, que luego se utilizaría como base para las reglamentaciones internacionales. A los pocos años de hacerlo, dicho abogado se convirtió en vicepresidente de Monsanto, empresa a la que había favorecido.

Asociado a los fenómenos de conflictos de interés y puerta giratoria surge el concepto de *captura del Estado.* El concepto de *captura regulatoria* que reconoce su antecedente en un artículo de Stigler (1971) da cuenta de las situaciones en las que una empresa utiliza el poder del Estado para conseguir rentas privadas. En este caso, los sectores económicos sensibles a la regulación estatal, toman el control –directa o indirectamente– de áreas del Estado o agencias regulatorias. A partir de los estudios sobre las transiciones a la democracia del Este europeo, el Banco Mundial definió la captura del Estado como

"los intentos de las empresas de influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos –con carácter privado– a los funcionarios públicos" (World Bank, 2000: xv[2]). En este sentido, la captura del Estado involucra corrupción o sobornos, como la compra de leyes o los pagos ilegales, pero también puede comportar mucho más. La captura de la decisión estatal se vale de distintos mecanismos de influencia no excluyentes, así se habla de *captura material*, cuando está basada en intereses materiales del regulador –abarca desde el soborno hasta el apoyo económico de campañas políticas–, la colocación de dirigentes de empresas en cargos públicos, que suele denominarse *colonización del Estado* y la *captura cultural*, prácticas de cooptación que operan a través de un conjunto de entendimientos que se comparten a través de la proximidad de la empresa con el regulador. Es decir, las partes coinciden en un conjunto de valores, visiones del mundo e ideologías que permean naturalmente la orientación de las políticas públicas que se formulan. La *colonización del Estado* como estrategia de captura de la decisión estatal vuelve vulnerables a los gobiernos ya que éstos se encuentran cooptados por intereses empresarios y sus políticas públicas son un reflejo de las demandas del mercado quitándole legitimidad democrática. En este sentido, una de las consecuencias más notorias es la pérdida de la autonomía estatal a la hora de diseñar e implementar políticas públicas y ejercer controles. Y la pérdida de autonomía estatal se corresponde lógicamente con la perdida de la soberanía nacional.

Si el capitalismo se caracteriza por una tensión entre democracia y mercado, ¿qué sucede cuando los empresarios asumen responsabilidades de gobierno? Si el mercado se hace del poder político a través de la elite empresarial, ¿quién controla el capitalismo? ¿Cómo re-construir capacidades estatales en un contexto de convergencia de las elites económicas y políticas? ¿En qué medida la democracia puede alojar estos problemas que se pretenden presentar como estructurales a la propia dinámica de la democracia?

Este libro nace de dos preocupaciones centrales: la primera de ellas consiste en una inquietud teórico-académica, que busca mostrar la insuficiencia del enfoque institucional para abordar el control del Estado. Consecuentemente, señalar las limitaciones de las instituciones de control surgidas durante la década del ´90, (AGN, SIGEN, Oficina Anticorrupción, Ley de Ética Pública) ante situaciones de "corrupción estructural". El enfoque institucionalista se asienta sobre algunos supuestos que, en los últimos años, fueron cuestionados: por un lado, una visión de la corrupción como fenómeno de carácter meramente estatal y político –dirigentes o funcionarios públicos aprovechando la opacidad del Estado en detrimento de ciudadanos y empresarios–, por otro lado, una imagen idealizada de la sociedad civil, concebida como el único sujeto capaz de ejercer

2 Banco Mundial. (2000). *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate.* Washington, D.C: The World Bank.

un verdadero control. De esta manera, la evasión de impuestos, el lavado de dinero de los gerentes de las corporaciones, el financiamiento espurio de las campañas y de los partidos políticos, la captura del Estado para negocios personales, el endeudamiento y la fuga sistemática fue naturalizada o invisibilizada durante estos dos años y medio. Esta forma de corrupción se asocia, en todo caso, a una corrupción de carácter estructural, propia del capitalismo global y requiere de un enfoque teórico que tenga como eje la problemática del poder y no sólo el de las instituciones. Y esto es una cuestión decisiva para la configuración de una alternativa al neoliberalismo tardío que tome como centro el desarrollo, la inclusión y la constitución de una sociedad con futuro, ya que la corrupción estructural tiene consecuencias deletéreas para la sociedad. A modo de ejemplo, la Argentina en sólo dos años y medio se endeudó en más de 130.000 mil millones de dólares que por décadas pagarán las próximas generaciones (nuestros hijos y nietos) afectando nuestro futuro como país y como sociedad.

La segunda preocupación de este libro es de carácter político-práctico, pues pretende dar cuenta de las consecuencias de las decisiones del actual gobierno liderado por las elites corporativas con el apoyo Fondo Monetario Internacional (FMI) para la democracia y para la sociedad. En ese sentido, hemos convocado a intelectuales, investigadores y políticos para contribuir a analizar el saldo que esta experiencia arroja en el corto y mediano plazo en la Argentina. Este libro polifónico, reúne a autores de diversas formaciones académicas y políticas para aportar datos, visiones e interpretaciones de las consecuencias sociales, políticas, culturales y económicas sobre esta *praxis* de nuestro tiempo.

Estas son tan sólo algunas de las principales razones por las cuales este libro está en sus manos: hemos querido ofrecer distintos análisis de una realidad compleja, imbricada y socialmente injusta y desigual para los que menos tienen. Para ello, las voces que aquí se han reunido son voces de personas comprometidas con la democracia, con los derechos, con un rol del Estado al servicio del pueblo y de sus principales necesidades.

A continuación, presentaremos entonces los capítulos que estructuran este libro en tres partes o secciones.

La primera parte se inicia con el capítulo de Daniel García Delgado, quien nos ofrece una reflexión ética sobre la democracia en tiempos de globalización financiera y gobierno de las elites. A continuación, se presenta el capítulo de Mariana Heredia, quien nos extiende la invitación a reflexionar en torno a tres desplazamientos para pensar las elites en el capitalismo financiero. Seguidamente, se presenta el capítulo de Martín Astarita, quien analiza el modelo de Estado que sostiene el gobierno de *Cambiemos* en la Argentina. Finalmente, esta primera parte del libro concluye con el capítulo de Cristina Ruiz del Ferrier y Agustina Gradin, quienes desde la perspectiva del pensamiento político posfundacional, presentan el diagnóstico de nuestro tiempo en función del

debate neoliberalismo tardío *versus* populismo para mostrar cómo la CEOcracia propia de lo que proponen denominar las elites de poder se contraponen al *demos* en la actual posdemocracia.

Luego, se presenta la segunda parte del libro que aborda las prácticas de las elites empresarias en el gobierno de *Cambiemos*. Paula Canelo, Ana Castellani y Julia Gentile nos ofrecen un análisis sobre la articulación entre las elites económicas y las elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri entre el 2015 y el 2018. Horacio Cao, Arturo Laguado Duca y Maximiliano Rey, por su parte, nos proponen comprender un nuevo tipo de subjetividad política y de funcionario público, propio de este tiempo: *el homo corporativo*. A partir de esta figura, se caracterizan a las elites estatales en el neoliberalismo tardío. Seguidamente, Aníbal Jorge Sotelo Maciel analiza las consecuencias de la Participación Público Privada (PPP), sobre todo en lo que respecta al riesgo fiscal y la captura de la obra pública, como la estrategia elegida de *Cambiemos* para compensar el derrumbe de la inversión pública. En línea de continuidad, Beatriz de Anchorena analiza el poder empresario y su influencia en las políticas públicas, particularmente el estudio de la captura de la política agropecuaria entre 2015 y 2018. Finalmente, Guillermo Carmona destaca la importancia de actualizar la Ley de Ética Pública incorporando regulaciones para los conflictos de interés y sus consecuentes incompatibilidades para el ingreso como para el egreso de la función pública. De este modo, propone un nuevo régimen legal frente al fenómeno CEOcrático.

Y, finalmente, la tercera parte de este libro que se compone de tres capítulos. El primero de ellos, a cargo de Francisco Cantamutto y Pablo Nemiña, quienes analizan la deuda e inserción financiera internacional durante la gestión *Cambiemos* como un modo de regresar al *statu quo* en la Argentina. A continuación, se presenta el análisis de Horacio Rovelli quien interpreta la actual crisis de la política neoliberal como una de las más importantes para la Argentina en el siglo XXI. Y, finalmente, este libro concluye con el análisis de Magdalena Rua sobre la fuga de capitales como modo de acumulación de riqueza de las elites latinoamericanas.

El lector, la lectora, encontrará en esta obra tanto una serie de análisis como de interpretaciones; datos y argumentos valiosos; diagnósticos, pero también propuestas en el intento común de deconstruir la racionalidad del modelo neoliberal actual, de desandar el accionar de las elites económico-políticas que se propusieron como modelo de transparencia y honestidad y, sobre todo, de recuperar el rol del Estado en nombre de los derechos perdidos. En síntesis, este libro intenta ayudar a construir una alternativa superadora al neoliberalismo tardío, tanto teórica como prácticamente en los campos del control, la regulación y la ética pública.

Sólo la re-construcción de una hegemonía política y cultural podrá revertir el avance neoliberal contemporáneo. Si bien las propuestas normativas de regulación y de control son sin duda necesarias, no son suficientes para abordar la cuestión del poder de las elites. Resulta necesario recurrir a una variedad de dispositivos de acción política. En primer lugar, identificar y analizar los mecanismos que utilizan las elites económicas para imponer su dominación política, sobre todo cuando ésta implica la captura del Estado. En segundo lugar, promover procesos en los que la ciudadanía asuma la importancia del control social de las elites dada la estrecha vinculación entre éste fenómeno y el interés general. Aún así, esto no es suficiente si no se enmarca en un amplio proyecto inclusivo y ético que verdaderamente re-construya un Estado al servicio de las mayorías en una nueva senda de desarrollo, de derechos y de bienestar general.

PRIMERA PARTE

Poder de las elites y Globalización financiera

CAPÍTULO I

Democracia, globalización financiera y gobierno de las elites.

Una reflexión ética

Por Daniel García Delgado*

"El retroceso de los proyectos neoliberales no se produce porque sus líderes no sepan qué hacer. Porque lo saben: están absolutamente convencidos de avanzar con los ajustes. Si fracasan es porque la mayoría de los perjudicados por sus políticas se organizan y les ponen límites."
Carlos Heller

Introducción

La situación actual en la Argentina, particularmente con el Gobierno neoliberal de *Cambiemos* y el advenimiento de las elites de CEOs[1] en la gestión, lleva a nuevos problemas de control y de regulación del interés público. Tanto por comportamientos de captura de la decisión pública en función de intereses privados, como de evasión, lavado y fuga de dinero. En esta nueva relación Estado/empresarios intentamos analizar temas actuales tanto para la teoría como para la *praxis* del control, de la regulación y de la democracia desde una perspectiva ética. ¿Por qué? Precisamente porque se asiste a la paradoja de un gobierno de corte empresarial que tuvo en sus inicios, particularmente en el discurso que lo lleva al poder, un énfasis en las dimensiones propias del advenimiento

* Quiero agradecer al equipo del Área de Estado y Políticas Públicas de la FLACSO Sede Argentina y en particular a Cynthia Ferrari, por su eficaz colaboración.

1 *Chief Exemcutive Officer*, por sus siglas en inglés.

de una sociedad de la transparencia, el fin de la corrupción, la 'pobreza cero', el diálogo para "unir a los argentinos", todos valores fuertemente asociados a una dimensión ética que fue apoyada inicialmente por una parte mayoritaria de la sociedad.

De allí que en este capítulo se intente responder a los siguientes interrogantes en las actuales y álgidas circunstancias: ¿en qué medida el control del interés público con sus agencias e instituciones es posible en un nuevo marco de poder fáctico de captura del Estado y de globalización financiera? ¿Son compatibles nuestras democracias en este estadio del capitalismo global y en esta situación de fuerte concentración económica, mediática y del poder de las corporaciones? Y dentro de la lucha cultural entablada por el gobierno neoliberal, ¿cuál es la perspectiva ética de un gobierno que se justifica, por un lado, en la transparencia y en la lucha contra la corrupción pasada ("la pesada herencia"), y en la reducción de la pobreza pero que, a la vez, no sólo aumenta junto al desempleo y la precarización, sino que reproduce diversos conflictos de intereses: fuga de capitales, evasión impositiva, entrega a bancos internacionales de emisión desaforada de bonos de deuda, transferencia de ingresos de sectores trabajadores a concentrados.[2]

Partimos para ello de diferenciar entre las instituciones de control y de regulación para las formas clásicas de corrupción, que provienen desde el primer gobierno militar en los ´70, derivados de la cartelización de empresas, la 'patria contratista', sobornos sobre obra pública, financiamiento de la política de carácter nacional y las más estructurales de conflicto de intereses o delitos fiscales y de corrupción, como la evasión impositiva, la fuga a sociedades *offshore*, "la puerta giratoria", ocultación de información en declaraciones juradas, la acumulación por desposesión (la apropiación para intereses privados de bienes públicos, por ejemplo, del Fondo de Garantías de Sustentabilidad Previsional, las tarifas de servicios públicos dolarizadas cuando gran parte de la producción se realiza en el país y aquí cuatro empresas oligopólicas las cobra a los usuarios a precios internacionales; el saqueo de las reservas del Banco Central), entre otros.

Ahora bien, las posibilidad del control y de la regulación de las elites de un gobierno de derecha, que por primera vez llegó al gobierno por la vía de elecciones democráticas con la alianza *Cambiemos*, es compleja y difícil[3]. Nos enfrentamos ante la realidad de un poder fáctico y de elites concentradas y desterritorializadas en su acumulación

2 La corrupción es definida como el abuso del poder público con fines privados (Banco Mundial y Transparencia Internacional), y comprende tanto el soborno, como la malversación fondos, el fraude, la extorsión, el favoritismo o el nepotismo. Llevado el análisis que va más allá de hechos delictivos particulares, Stigler (1971) acuña el concepto de "captura regulatoria" para dar cuenta de las situaciones en las que una industria utiliza el poder del Estado para conseguir rentas privadas.

3 Concebimos al "Neoliberalismo tardío" como el tercero de los procesos que intentan introducir al mercado como sumo asignador de recursos, endeudar, reducir el Estado, abrir el mercado y fortalecer un esquema de especialización productiva e inserción dependiente en el mundo. Asimismo, contribuir

que capturan el Estado y plantean modificar el anterior Contrato social del Estado de Bienestar[4], por otro más individualista y de mercado. Por ello, nos preguntamos: ¿si es posible la democracia tal como la conocimos, con distribución del ingreso, servicios públicos universales y mercado interno, o si advenimos a un tiempo posdemocrático, de "democracias de baja intensidad" (O´Donnell, 2011) y Estados capturados de gestión trasnacional? ¿Cuál es la ética pública del gobierno de *Cambiemos* en este contraste tan marcado entre discurso inicial y realidad que trazan sus políticas; entre el objetivo "pobreza cero" y el "déficit cero" actual que inevitablemente la aumenta? Por último, ¿hay posibilidades para generar una alternativa al modelo neoliberal? Trataremos de contestar estos interrogantes a través de diversos ejes:

1. Globalización y fin del Contrato social del Estado de Bienestar.
2. La ética *offshore* de la nueva elite.
3. El bien común en un proyecto superador.

Globalización y fin del Contrato Social del Estado de Bienestar

La globalización es un proceso complejo, compuesto por una revolución tecnológica que hace a una transformación del tiempo y del espacio, a una modificación de los flujos comunicacionales, financieros, comerciales que operan en forma muy dinámica y en tiempo real. La deslocalización de las empresas, la alta competitividad, el cambio del capitalismo fordista industrial nacional a otro posfordista global, van a dar lugar a una globalización dominada por el capitalismo financiero y a tratar de poner fin a las regulaciones del Estado de Bienestar.

Este contrato social va a comenzar a modificarse a mediados de los ´70, con el inicio de procesos de estanflación que van a poner en disyuntiva a los países centrales sobre cómo resolver el nuevo fenómeno macroeconómico. A mediados de la década de los ´70, se van a tomar decisiones centrales para el decurso de los años siguientes y dar co-

a impedir la reproducción democrática de coaliciones nacional-populares, desestructurando la trama productiva, el mercado interno y la industrialización. En este caso, luego de las desastrosas experiencias anteriores, la del ´76; luego de los gobiernos del Consenso de Washington (Menen y De la Rúa), esta tercera experiencia neoliberal parece llegar tarde a un mundo que se cierra, que introduce regulaciones arancelarias para sostener sus empleos y conflictos migratorios diversos a partir de la asunción de Trump y el Brexit y que enfrenta una conciencia social de defensa de derechos. Y, a la vez, a un mundo multipolar cuyos espacios económicos más dinámicos parecen dirigirse del Atlantismo a Eurasia. Llega tarde, se endeuda y pone al nuevo modelo en situación de insustentabilidad y posible crisis sistémica. Para un análisis pormenorizado sobre este tema, véase: García Delgado y Gradin (2017).

4 Para una sociología de las elites en el caso de los Estados Unidos, véase: Wolin (2008).

mienzo al ascenso neoliberal: la Comisión Trilateral con su diagnóstico acerca de "la crisis de la democracia" y "el exceso de demanda" (Crozier, Huntington, Watanuki, 1975) y de una globalización dominada por la concepción de libre mercado y la gobernanza del G7. La revolución neoconservadora encabezada por la Escuela de Chicago, por M. Friedman, la Escuela Austríaca de F. von Hayek y los epígonos locales de las mismas: los "Chicago Boys". El neoliberalismo aparecía como búsqueda de un nuevo orden social, cuyo propósito era la restauración de los ingresos y de la riqueza de la fracción superior de las clases dominantes, los propietarios de los medios de producción.

La situación es paradójica, porque la desglobalización que presenciamos en los últimos años empieza por los mismos países que la iniciaron, a partir de que la economía de los Estados Unidos empezó a sufrir el desempleo del libre comercio preconizado. Es a través del actual presidente Trump que comienzan políticas de proteccionismo arancelario, anti-migratorias, el unilateralismo y el Brexit como ruptura de Gran Bretaña con la Unión Europea. En cierta forma, la globalización en esta nueva etapa adopta una forma parcial: porque es abierta en los flujos financieros y estos mismos países abogan por ninguna regulación, pero comienza a cerrarse en lo comercial, con altas barreras proteccionistas y salida de tratados e instituciones multilaterales que habían tenido gran significación hasta poco tiempo antes: el Tratado de París sobre Medio Ambiente, el de desnuclearización de Irán, etcétera. A la vez, los países no involucrados en esta estrategia, como China, promueven una orientación a intercambios comerciales en otras monedas que no sean el dólar, una estrategia económica productiva expansiva euroasiática y comienza a observarse la crisis del atlantismo para la histórica alianza de la Unión Europea con los Estados Unidos. Asimismo, en su agenda se encuentra el objetivo de recuperar su hegemonía en Latinoamérica y no permitir la vinculación de este espacio con China y con Rusia y, menos aún, aceptar gobiernos "populistas".

En el caso del nuevo gobierno argentino, en este contexto, se apuesta a ser un fuerte aliado de los Estados Unidos, el mejor alumno de la región, lo que le requiere no conflictuar al menos en lo discursivo, con su política proteccionista pero, por otro lado, es uno de los pocos países que sigue su agenda de erosionar el bloque regional conformado con anterioridad MERCOSUR, UNASUR, ALALC; el profundizar su política de apertura comercial en un intento de volver a los ´90, de configurar Tratados de Libre Comercio como con la Unión Europea, cuyas ventajas son exiguas y más bien tenderán a fortalecer el perfil primarizador.

Los puntos centrales sobre el intento del gobierno de *Cambiemos*, más allá de su discurso electoral inicial que tenía un fuerte contenido ético en sus propuestas, una vez en el gobierno, apuntó a modificar el Contrato social previo del Estado Bienestar y sus subjetividades, son:

El primero, es el retorno al endeudamiento externo, junto a la liberalización del mercado cambiario. Desregularizar los mercados externos, abrir la cuenta capital del balance de pagos, liberar los flujos financieros para facilitar la fuga de capitales, reducir impuestos a los ricos, eliminar retenciones y trasladar ingresos de los trabajadores a los sectores concentrados de la economía. Apuntar a la financiarización de la economía, a endeudar y fugar (Basualdo, 2017). Como señala Magdalena Rua en esta compilación: "La fuga de capitales atenta contra el desarrollo sustentable de las economías periféricas, que ven drenar su ahorro doméstico hacia los principales centros *offshore.* La contracara de ello resulta ser el mayor beneficio de las empresas multinacionales y de las personas de alto patrimonio que evitan el pago de impuestos y gozan de la opacidad y confidencialidad del sistema financiero y tributario internacional."[5] Esta situación implica una novedad en la forma en que la Argentina se inserta en la mundialización, reforzando su carácter dependiente y sin ventajas o compensaciones económicas, liberalizando su comercio y desarticulando su mercado interno y, a la vez, liderando el retroceso en los procesos de integración regional que se habían fortalecido en la última década y media.

Hay un segundo eje que tiene que ver con la modernización del Estado, en una propuesta de reforma que se asocia al ajuste y donde se parte de un diagnóstico reiterado por el liberalismo local por el cual el aparato estatal es anticuado, lento e ineficiente y genera un déficit que hay que reducir. Si hay que modernizarlo es porque se encuentra rezagado en comparación con los sectores más dinámicos del sector privado. Su precariedad y su ineficiencia obedecerían a que habrían sido conducidos por motivaciones partidistas y corruptas.

La modernización del mismo requiere incorporar las lógicas, los instrumentos y las herramientas del sector privado, particularmente en el aspecto tecnológico e informático: el Gobierno Digital. En materia de Gobierno Digital y Modernización Administrativa, el proyecto del gobierno contempla la implementación de una Agenda Digital de la República Argentina que abarque proyectos estratégicos de los sectores público y privado y de las organizaciones de la sociedad civil, mediante la utilización de tecnologías de la información que permitan lograr comunicaciones efectivas y la mejora de la infraestructura, sistemas y servicios del Estado, para ampliar su eficacia y potenciar su vínculo con los ciudadanos.

Asimismo, además de las propuestas de configurar un Gobierno Digital y Abierto, se propone construir nuevas subjetividades de los agentes estatales. La tarea moderniza-

5 A partir de la década del ´70, con el proceso de financiarización de la economía mundial, el sistema financiero internacional se fue desregulando y liberalizando, a la vez que fue adquiriendo mayores niveles de opacidad, dando por resultado la consolidación de centros financieros *offshore* (o guaridas fiscales), especializados en instrumentos financieros desregulados y estructuras jurídicas opacas, receptores de los flujos financieros ilícitos del resto del mundo.

dora del Estado, tecnocrática y antipolítica, ausente de una reflexión sobre los roles del Estado, apunta a desmontar las bases y los fundamentos de la coalición mercadointernista, visualizada como una pesada carga para la sociedad en su conjunto y uno de los ejes del empate hegemónico. En esto, cabe observar la desestructuración creciente de los servicios públicos, tanto los de educación como los de salud. La idea del Gobierno es privatizar la educación, transformarla en un bien de mercado y que deje de ser un derecho social. Transformar lo ya existente emulando lo que sucede en Chile, país que el gobierno nacional toma como modelo y donde la educación es un bien de mercado, lo que ha hecho es profundizar las desigualdades de oportunidades. La privatización de los derechos sociales (salud, educación, previsión, transporte), además de generar desigualdad de oportunidades, es uno de los ejes o "camisa de fuerza" que impide romper con la concentración creciente de la riqueza. La privatización, orientada por los principios del neoliberalismo, intenta generar una cultura donde la movilidad social no sería resultado en parte de las políticas públicas del Estado, sino y exclusivamente del esfuerzo individual: del *emprendedorismo*.

El desarrollo social se vincula con un Estado de Bienestar y su preocupación por lograr mejoras en la calidad de vida de sus ciudadanos. Las necesidades sociales en el anterior Estado se consideraban derechos y, por lo tanto, debía dársele una respuesta. Era un Estado orientado a derechos. En el actual, por el contrario, las necesidades sociales no son consideradas derechos, y los derechos mismos son disminuidos en términos de subsidios o privilegios indebidos volviéndose un Estado orientado al ajuste y a la transparencia. En el anterior había una búsqueda de un empoderamiento ciudadano, con derechos, que podía exigir a lo público. El actual es inverso, es un desempoderamiento, el pasaje de derechos sociales, a la asistencia y a la ayuda, a la contención y a la emergencia. Se trata de una deconstrucción del sentido de lo público previo y la construcción de otro, donde la asistencia social, la meritocracia, el individuo sin derechos es liberado en su suerte a sí mismo a su capacidad de aprovechar oportunidades o, caso contrario, a la resignación y autoculpabilización como la nueva subjetividad a crear.

La privatización de los servicios públicos ha pasado a ser funcional a las elites y el engrosamiento de sus riquezas, al modo de la acumulación por desposesión. Este concepto de Harvey (2004) es asimilable a la lógica de acumulación de las elites latinoamericanas de posesionarse a partir de su control del Estado; de endeudar y fugar, y saquear fondos públicos para sus empresas (como el Fondo de sustentabilidad del ANSES). De ese modo, la persistente fuga de dinero que ya venía de mucho antes, el no pago de impuestos, afecta la "distribución primaria" de recursos, ya que aumentan los ingresos de las personas ricas, lo que acrecienta la brecha existente entre los más altos deciles de ingreso y los más bajos. Es decir, los flujos financieros acrecientan los recursos disponibles de

las personas más adineradas, aumentando los niveles de desigualdad social existente. También, impactan en la "distribución secundaria" de recursos que realizan los Estados, ya que reducen la recaudación impositiva y, por lo tanto, los recursos disponibles para destinar al gasto público social.

En tercer lugar, es el reemplazo de la gestión más política de los Ministerios y agencias públicas por los CEOs de corporaciones multinacionales y nacionales. Empresarios que tendrían las virtudes propias de la clase que accede al poder, quienes, con sus valores y prácticas, eficiencia y honestidad, constituirían los portadores ideales del cambio y del ingreso al siglo XXI. En esta concepción no interesa el rol del Estado en impulsar el desarrollo porque éste debe reducirse al crecimiento y sería producto de un mercado libre de regulaciones e impuestos. Asimismo, el interés privado busca la rentabilidad en las tasas de interés, pero lo cierto es que no hay muchas posibilidades de impulsar un aparato productivo con tasas de interés siempre crecientes y la regresividad del sistema impositivo. Ni tampoco donde las elites que más acumulan externalizan sus excedentes a sociedades *offshore* y no pagan sus impuestos ni invierten en el país.

En cuarto lugar, transformar la democracia social en una competencia por el caudillaje (Shumpeter, 1983), reforzando para ello su carácter procedimental, vaciándola de contenidos sustantivos, estimulando competencias simuladas y fragmentando la oposición. Es decir, algunos de los partidos de la oposición lo hacen en lo periférico, pero compartiendo el núcleo del proyecto neoliberal y votando por consiguiente las leyes necesarias que éste requiere. Concentra la información del Estado en agencias que son utilizadas como aparatos de manipulación y control de la opinión pública a través de las redes y los medios concentrados. De este modo, se transforma en una democracia vacía de contenidos sustantivos, interpretada sólo como reglas de juego sobre las cuales se puede operar estratégicamente para influir y manipular no solamente la opinión pública e incidir sobre los mismos resultados electorales mediante nuevos aparatos ideológicos del Estado, con tecnologías de ruptura, algoritmos, *Big Data*, voto electrónico, *trolls*, en una suerte de nuevo tipo de manipulación informática y electoral. De este modo, la sociedad de la transparencia preconizada –como señala el filósofo Byung-Chul Han (2015)–, se transforma en una sociedad del control, donde toda la información es concentrada por el poder público y usada para diversos usos estratégicos, donde el 90% de las comunicaciones está controlado por multimedios favorables a la agenda neoliberal con pérdidas de libertad de opinión y pluralismo.

En quinto lugar, encarar una batalla cultural, por la cual se busca transformar el sentido común asociado al anterior contrato social y su correspondiente subjetividad ciudadana. "Buscamos más que un cambio económico, queremos un cambio cultural" sostuvo el presidente Macri. El asesor presidencial, Alejandro Rozitchner, declaró que

resultaba imprescindible avanzar en una "mutación psicológica de los argentinos". El objetivo es desterrar la cultura populista y transformar una sociedad "subsidiada" en otra "competitiva". En otras palabras, terminar con las mejores tradiciones igualitarias de la Argentina[6], construir "la pesada herencia" como lógica del pasado, de los imaginarios de consumo inviables de la mayorías y de la asociación de estos gobiernos con la corrupción; a la vez que se exalta conjuntamente la meritocracia, el emprendedorismo y la igualdad de oportunidades. Es una elite que no tiene sólo un problema con el Estado, sino con la sociedad misma, que no la valora y a la cual quiere trasmutar y disciplinar.

De esta forma, el aparato del macrismo no sólo se especializó en dirigir mensajes específicos para cada sector, incluso para cada individuo, sino también en tener un seguimiento en tiempo real de los hábitos, de las costumbres, de las adhesiones o de los enojos de cada ciudadano y construir un nuevo sentido común en la sociedad. Hacerles llegar su propuesta para el problema específico de cada quién, pero también anticiparse o aparentar cercanía, buscar identificar en un esfuerzo compartido, el "juntos" lo estamos haciendo.

Al contrario de los antiguos aparatos políticos, el nuevo no busca unificar a la sociedad detrás de un discurso o un modelo, sino todo lo contrario, fragmentarla y dividirla en sectores y partículas cada vez más pequeñas que interrelacionan con los otros sólo en contadas, manejadas, ordenadas y diseñadas ocasiones. No se trata solamente de la fragmentación de la oposición política, sino también de la sociedad (los gremios, la oposición, la iglesia, los movimientos sociales) debilitando las fortalezas organizativas de la sociedad civil, promoviendo la despolitización y la pérdida de sentido colectivo.

La concepción ética de la política de *Cambiemos* se basa así una racionalidad instrumental de la misma, no sustantiva ni apoyada en valores. La considera una simulación, una teatralización, fuertemente elaborada en estrategias comunicacionales en una forma de capturar audiencias, identificar, personalizar contener y fomentar el individualismo (pospolítica). La comunicación es una política de Estado vacía de contenido real y su preocupación por la justicia, pero que busca allí su núcleo de legitimidad o interpretación de la realidad. La política como simulación y engaño disocia discurso de realidad, no importando la verosimilitud de lo que se dice, o su relación con la realidad (posverdad), sino con sus efectos prácticos de manipulación sobre las audiencias, es concebida como medio para otro fin: responsabilizar a la oposición o al pasado o a hechos mundiales de poca incidencia en otras partes, de todo lo malo que sucede, es decir, sin responsabilidad alguna y reproducirse así en el poder.

En los Estados capturados por el poder fáctico, los CEOs favorecen sus propios negocios e integran un relato legitimador en donde la apelación a la transparencia tie-

6 Diego Rubinzal, "Falsa Meritocracia", en *Página 12,* Suplemento Cash, 2-9-18.

ne una significativa importancia. Como si se asociara los regímenes populares a una corrupción generalizada y que, a través del mismo se pudiera explicar prácticamente todas las disfunciones que padece la sociedad. En todo caso, siempre a factores externos, nunca de responsabilidades o decisiones propias. Así, una minoría gobierna sin concertar y un régimen de gobierno democrático que se supone del pueblo y para el pueblo se constituye en un Gobierno de los ricos y para los ricos. Ahora bien, el nuevo contrato social que se intenta imponer, con la legitimación y naturalización de los privilegios (distribución regresiva del ingreso, baja de impuestos a los más ricos, blanqueo y externalización de capitales, acceso a tierras y recursos naturales, apropiación privada de las reservas, etcétera).

En un sector público donde existen diversos mecanismos mediante los cuales las elites económicas –señala Ana Castellani (2016)– intentan incidir en la decisión estatal. Uno de ellos es la llamada "puerta giratoria" que alude al paso de personas por altos cargos en el sector público y privado y en diversos momentos de las trayectorias laborales. Y sin enfriamientos tanto *ex antes* o *ex post* cuando dejan sus cargos públicos. Donde la Ley de Ética pública no se cumple o está bajo la supervisión de una Oficina Anticorrupción que es una agencia dependiente del Poder Ejecutivo.

Si bien en la posmodernidad comenzó a flotar el ideal del emprendimiento personal por fuera de toda atadura o subordinación laboral, el de "ser jefe de uno mismo", lo cierto es que la realidad en su aplicación local muestra varias adulteraciones del contrato moral de ser "tu propio jefe". El o los emprendimientos los componen empresas trasnacionales y el joven o la joven simplemente son partes del engranaje que mueve la maquinaria que no es otra cosa que realizar mensajerías, *deliverys* y trabajos precarios. Se trata de establecer reglas de juego y subjetividades distintas a las previas de la sociedad asalariada. Lo específico del neoliberalismo tardío –como señala Martín Astarita en este volumen–, es transformar subjetividades: "El despliegue de la lógica del mercado como lógica normativa generalizada, desde el Estado hasta lo más íntimo de la subjetividad."

Finalmente, mediante la cooptación de los organismos de control por los mismos agentes, que estaban del otro lado de la puerta giratoria, es decir, gerentes de los bancos que fugaban o ayudaban a especular y lavar, son los que se configuran ahora en funcionarios del Poder Ejecutivo, la desregulación de los servicios de inteligencia y la influencia creciente sobre un sector del Poder Judicial. El caso de la Oficina Anticorrupción es emblemático de esta transformación doctrinaria del organismo, en donde si un conflicto de intereses "está administrado", se considera que los funcionarios "no tienen por qué sufrir ninguna consecuencia penal" o lo mismo, que "para controlar al Presidente están el Congreso y el Poder Judicial", no la Oficina Anticorrupción. La misma cooptación y el doble estándar prevalecen. Lo mismo sucede con la Unidad de Información Financie-

ra (UIF), el órgano anti lavado del Poder Ejecutivo a través del cual el Gobierno pone un pie en numerosas causas contra ex funcionarios del gobierno anterior. De este modo, se ejerce inversamente el control: no es de la sociedad civil sobre el Estado y el mercado, sino del Estado y el mercado sobre la sociedad civil.

La ética *offshore* de la nueva elite

Más allá de la lucha contra la corrupción clásica del pasado, del contratismo del Estado, ¿cuáles son los fundamentos éticos de la propuesta del Gobierno de *Cambiemos* que, a la vez, manifestó inicialmente su preocupación por la 'pobreza cero' en una situación en que ésta no deja de aumentar, igual que la precarización y la desigualdad? Estos objetivos se diluyen con el tiempo y el específico de la pobreza "cero", termina siendo una abstracción ante el aumento evidente de ésta y una contradicción con el objetivo del "déficit cero" que ayuda a aumentarla al igual que el desempleo y la distribución regresiva del ingreso día a día. Donde se pierden las dimensiones colectivas y de sensibilidad social, y donde junto a la última mega devaluación el país aparece con una reducción de las asistencias sociales a las personas con discapacidad donde las primeras víctimas son los más indefensos.

La política del Gobierno atenta significativamente contra los trabajadores tanto públicos como privados, es un plan económico inmoral. En la medida que el Gobierno agrede a los trabajadores, a las PyMEs, a comerciantes, a los docentes universitarios, a los científicos, reduce partidas para salud, para situaciones críticas de hambre y con falta de presupuesto para planes de vacunación masiva y asistencia a pacientes de riesgo ello se hace más evidente. En la medida que la alianza gobernante propone bajar el nivel de vida de la mayoría de los argentinos (no de todos) para lo cual impone un plan de ajuste que garantiza el flujo de dinero hacia esos pocos que se enriquecen con la fuga de divisas con tasas de interés inéditamente altas, con negocios financieros insustentables socialmente va profundizando, a la vez, la ausencia de una visión con moral social del programa. Las elites quieren sostener este estatus diferencial y lo logran toda vez que la tasa de beneficio del capital es mayor que la tasa de crecimiento de la economía, es decir, agrandando la desigualdad. De este modo, las paritarias promedio para este año en la Argentina quizás se acerquen al 30 por ciento; la inflación será del 45 por ciento o más; la tasa de interés está fijada en 60 por ciento hasta fin de año y la ganancia de los bancos creció el 93 por ciento en un año. Muchos pierden, pocos ganan, los que más ganan no generan puestos de trabajo suficientes para la población que quiere ser parte del sistema laboral. La flexibilización laboral llegó sin necesidad de ser ley. Lo mismo que la inflación y megadevaluación empujaron los salarios a la baja sin necesidad de paritarias.

Además de esta falta de eticidad y equidad, el plan es insustentable en sí mismo, de imposible consecución alcanzar ese objetivo de déficit cero en una economía empujada a raja tabla a la recesión con inflación. Cuando se compruebe más tarde que todas estas reducciones del gasto no alcanzarán para pagar la deuda contraída, cuando todas las variables no coincidan con los pronósticos de evolución de la economía, es cuándo volverán las exigencias de nuevos ajustes y *waivers* que permitan reproducir la sociedad del ajuste permanente. Precisamente, el nuevo contrato social de resignación y saqueo que se intenta conformar desde el neoliberalismo tardío en reemplazo del anterior, pierde tanto la dimensión ética del Estado de contribuir a la calidad de vida de la sociedad y de los ciudadanos como a un desarrollo sustentable e inclusivo, produciéndose una inversión de orden entre medios y fines. En virtud de ello, el trabajo se convierte en "instrumento" y el dinero, de medio, se convierte en un "fin" en sí mismo. Esto encuentra terreno fértil en la "cultura del descarte" y de la exclusión, que ha marginado a grandes masas de población, privándoles de trabajo decente y convirtiéndoles en sujetos sin horizontes y sin salida. Ya no se trata simplemente del fenómeno de la explotación y de la opresión características de etapas anteriores del capitalismo, sino de algo nuevo: con la exclusión queda afectada en su misma raíz la pertenencia a la sociedad en la que se vive, pues ya no se está en ella abajo, en la periferia, o sin poder, sino que se está fuera. Los excluidos no son "explotados", sino desechos, "sobrantes"[7].

También el señalamiento posterior de que el ingreso del FMI es ahora diferente al de los ´90, "más social" o "sensible", es falaz. El supuesto enfoque de una mayor protección social también encuentra obstáculos para permear a las prácticas políticas del organismo ya que su implementación suele verse afectada por las exigencias de austeridad incluidas en los mismos programas (Kentikelenis y *et al.*, 2016). Con relación a las condiciones laborales como los límites a los salarios públicos o las reformas laborales y/o previsionales, si bien discursivamente tienen un lugar marginal en el discurso del FMI, muchos programas posteriores a la crisis incluyeron límites a los salarios públicos y reformas laborales o al sistema previsional, tal como la aprobada en la Argentina a finales de 2017. De allí que podríamos decir que, si fuera en términos de justicia como equidad, a lo Rawls, aquí ocurriría a la inversa, 'el velo de ignorancia', que debería servir para tomar decisiones neutrales que puedan beneficiar a los más desfavorecidos, aquí sirve para beneficiar a los más poderosos. Y ni siquiera incorporar una ética social empresaria –a lo Kliksberg (2003)–, donde se pueda cuestionar que la acumulación lograda en el país no

7 Documento del Vaticano (2018). *Oeconomicae et pecuniariae quaestiones.* Disponible en: https://www.vaticannews.va/pt/vaticano/news/2018-05/vaticano-documento-sobre-questoes-economicas-financeiras.html

sirva para fugar esa misma a los paraísos fiscales en detrimento de la justicia fiscal y de la inversión que se busca en otra parte.

De este modo, la lucha contra la corrupción es mantenida, pero con las características de la judicialización con la que se la encara, hacia la clásica o interna, del soborno o cartelización empresaria para licitaciones de obra pública en el pasado, o como, por ejemplo, para promover los "golpes blandos" para demoler gobiernos democráticos y constitucionales, proscribir en Brasil o en cualquier otro país a candidatos de mayor adhesión popular o desplazar jueces que no dicten fallos acordes con la voluntad del Ejecutivo. Promover la judicialización de la política, a través de la presión y control de jueces federales que fallan en función de las necesidades del proyecto del Ejecutivo y que invierten el principio de inocencia, incorporan la doctrina de 'los vínculos residuales', promueven las delaciones premiadas para ordenar detenciones (la Ley del arrepentido). De esa forma no juzgan en base a pruebas, sino a elementos parciales o extorsivos y a afirmaciones periodísticas lo que significa modificar procedimientos establecidos en los códigos y que cuestiones políticas sean transformadas en cuestiones delictuales. La oscilación de la justicia federal a los cambios de gobiernos no es algo totalmente nuevo, pero sí lo es en la intensidad que adquiere y las nuevas doctrinas jurídicas que se adoptan, como el *low fare* y el realismo jurídico, que apuntan a erradicar líderes y opciones populares en América Latina, derivadas de un proyecto regional sobre la misma.

Asimismo, se legitima e invisibiliza parte de los problemas que confronta la desestructuración de la corrupción estructural. En ese sentido, el secreto bancario es la clave de esta moral que juzga los delitos de la corrupción clásica, con la perspectiva de doble estándar, que naturaliza la corrupción estructural. Probablemente, la insistencia en la transparencia del Gobierno y en investigar la corrupción se mantenga y se refuerce, sobre todo, en momentos de recrudecimiento del ajuste.

Pero en términos de la transparencia, que es donde al gobierno desea ser evaluado y legitimado, se trata de promover investigaciones judiciales pero que persiguen sólo a funcionarios del anterior gobierno, que erosionan el Estado de derecho por la falta de garantías que suponga lograr sus objetivos sin importar los medios utilizados para ello. En ese sentido, las garantías mueren cuando molestan y la judicialización de la política remite finalmente a la teoría a Karl Llewellyn (1960), que sostiene que las normas jurídicas no pasaban de ser para los jueces, meros juguetes valiosos. Que el juez, no decide conforme a Derecho, sino en base a sus convicciones política y morales personales, de acuerdo a sus intereses o simpatías. Y luego que ha tomado una decisión, le otorga una apariencia normativa, legal a sus sentencias. Sólo entonces recurre al Derecho, pero no antes. La novedad es que, en América Latina, el derecho positivo ha dejado de existir como lo conocíamos. Este, con nuevos protocolos, junto a la posverdad (la utilidad de

la mentira en la comunicación) y el considerar que sólo empresarios exitosos pueden gestionar con éxito el Estado, son partes centrales de la llamada "nueva política".

En otro nivel ético resaltado por el gobierno, el de gobernar mediante el diálogo que según el discurso de campaña apuntaba a "unir a los argentinos", a cerrar la grieta, no ha hecho más que ampliarla e intentar polarizar la población en función de beneficios electorales. Esta convocatoria "al diálogo", no tiene tampoco nada que ver con una ética de acción comunicativa a lo Habermas (2003), o de un gobierno concertador que intenta responder a demandas y aprovecha la prudencia de diversos actores de la sociedad para concertar un rumbo en beneficio del conjunto, aquí aparece en un sentido instrumental e inverso, como un simulacro, a lo Baudrillard (1978), como una representación escenográfica que al mismo oculta la realidad de que, finalmente, las decisiones se toman unilateralmente, o para acentuar como método de adhesión a leyes clave del modelo a gobernadores o senadores la extorsión en el sentido más clásico de la vieja política. En todo caso, donde el rumbo nunca se negocia, el decisionismo schmittiano es lo que prima y, donde se termina persiguiendo o desprestigiando mediáticamente al que no entra en esta teatralización. Se reafirma en no escuchar ni concertar, ni siquiera en ver las necesidades de los ciudadanos y en construir su propio relato, una realidad paralela.

Las fuentes ideológicas y éticas del neoliberalismo tardío tienen tres grandes afluentes para una moral social, donde el *new age*, zen y los discursos más subjetivistas, personalizantes tipo "timbreo", tienen fines instrumentales que buscan generar cercanía o identificación, pero no forman parte del "núcleo duro" de esta ideología y su pretendida ética superior a la política, como desde la honestidad de un sector rico que no necesita por ello aprovecharse de su situación privilegiada en lo público. Una fuente está dada en las concepciones liberales clásicas del *establishment*, que siempre vio en forma negativa y sectorial la justicia distributiva, los subsidios y la progresividad fiscal de un Estado activo en favor de demandas y el empoderamiento ciudadano. En las tradicionales características rentistas de las elites argentinas, y por qué no regionales, que consideran que se merecen todo a cambio de nada, que no tienen ninguna responsabilidad social ante la sociedad que dirigen y que todo les es debido. En este sentido, puede incluirse también, la idea de que el fin justifica los medios, donde puede señalarse la dimensión amoral del financiamiento espurio de la política probado tanto en las elecciones del 2015 como en las de 2017. En otros países, la corrupción sobre este financiamiento político probado, ha dado lugar a caídas de primeros ministros, por ejemplo, Rajoy en España.

Una segunda fuente es la perspectiva de una ética *offshore* desterritorializada, que tiene su acumulación principal en el exterior, que genera el excedente aquí y lo fuga a paraísos fiscales, para evadir, beneficiarse a sí mismos, pedir prestado a inversionistas internacionales y trabajar luego en la bicicleta financiera para beneficiar a bancos inter-

nacionales en las diversas devaluaciones, entregar bienes públicos y activos estratégicos a actores externos. Es donde cuaja una idea, una identidad más transnacional que nacional, y que comparte poco o nada la suerte de su sociedad o de su pueblo. También se observa ello en la disponibilidad de dejar bases militares de los Estados Unidos en el territorio, expropiación de tierras a pueblos originarios y su persecución, y finalmente, todo acuerdo de comercio internacional que parezca aperturista considerarlo como bueno o positivo para el país. Por ejemplo, el tratado o el acuerdo comercial con la Unión Europea y el MERCOSUR que hace más de una década que no logra concretarse, en gran parte porque la Unión Europea no cede nada a cambio de innumerables concesiones de los países del MERCOSUR, compras estatales, ventas de servicios educativos, etcétera. En las últimas tentativas, ni siquiera Paraguay o Uruguay acepta el todo a cambio de nada. El Presidente Macri en cambio, entrega una hoja en blanco en la negociación con el fin de generar una nueva burbuja de expectativas en la población sobre que "lo peor ya pasó", pero sobre todo para promover un amarre más al nuevo modelo neoliberal. Se sabe que otro gobierno que quiera hacer políticas públicas diferentes va a estar atado o condicionado a los tratados internacionales, que son más difíciles de modificar, lo mismo que se está realizando con el acuerdo con el FMI.

Y tercera fuente influyente en Cambiemos es la perspectiva liberal conservadora de la Fundación Pensar financiada por el Partido Popular Español. Asimismo, es relevante en el círculo presidencial la obra de Ayn Rand (2008), madre del objetivismo norteamericano de los ´60. Siguiendo a esta autora, de gran influencia en la figura presidencial, señala que el altruismo habría destruido a la humanidad y sería el egoísmo la fuerza que la salvará. Divide así a la sociedad entre 'creadores y parásitos' y cree que la hidalguía es un invento para debilitar la fuerza de los buenos. Los creadores viven impulsados por el egoísmo y los parásitos por el altruismo. El objetivismo es la perspectiva que inclinó la balanza entre distintas influencias dando sustento ideológico al modelo económico de *Cambiemos*. Así, el egoísmo como el motor social está en la base del pensamiento presidencial y de su proyecto y automatización sobre las demandas sociales y pedidos de sacrificio (Ayn Rand, 2008; Cerrutti, 2018).

En síntesis, la lógica antipolítica y *offshore* de la elite de gobierno, es un conjunto de disvalores que ponderan el individualismo, la duplicidad y el egoísmo como motores de la economía y condenan al país al endeudamiento permanente, a la ausencia del desarrollo y a la desigualdad. Esto muestra tanto la pérdida de derechos de la población como de capacidades estatales, publicas, en salud, en educación. En la medida que la escuela pública termina siendo decisiva, no para educar para el siglo XXI, sino para comedores para los chicos para sobrevivir, termina condenando a toda una generación a una falta de inserción en trabajos de calidad en el futuro. El tema de capacidades como lo ha demos-

trado también Amartya Sen (1993) es decisiva para el desarrollo. La pérdida de salarios, de empleo y de futuro –y el acuerdo con el FMI mediante–, muestran una realidad en la cual la dimensión ética y del bien común queda totalmente eliminada del rol del Estado. Donde además el Presidente en realidad ya no decide, donde queda atrapado y obligado a optar entre el FMI y los neoliberales más recalcitrantes. Es un gobierno que terciariza y transnacionaliza la decisión publica en una gestión neocolonial, mientras sus integrantes siguen haciendo negocios desde el Estado con sus empresas como prácticas habituales.

El Bien común en un proyecto superador

Sí es cierto que disputas determinantes en el mundo contemporáneo y en esta etapa del capitalismo financiero también se dan a nivel de los valores y de la cultura. En nuestro caso, la batalla cultural encarada por el gobierno es decisiva, en términos de su contraposición para otro proyecto. Y si bien tanto las formas de corrupción clásica como las estructurales muchas veces se asocian a individuos o grupos de presión –lo cual debe ser investigado por una justicia imparcial e independiente–, también es la ética del proyecto de país de lo colectivo lo que importa, si ésta tracciona en una dirección del interés público o el bien común o si, por el contrario, promueve al egoísmo, a la concentración y a la fuga de capitales. Esto plantea, en primer lugar, la ética no sólo como un problema individual, sino como algo colectivo y proyectual y de bien, como una problemática política.

La ética pública es una reivindicación de la política que es la defensa de derechos adquiridos, de la dignidad y acceso a posibilidades reales de mejora, desde donde se pueden resolver los principales problemas sociales y generar rumbos de esperanza e inclusión. Y la ética siempre remite a opciones, es lo que permite discernir entre un rumbo que conduce a la violencia y a la desintegración productiva y social como el actual, y otro que cuida al trabajo, a los que producen la cohesión social y el equilibrio ambiental. Entre un programa de Gobierno que es insustentable, socialmente excluyente y productivamente devastador, y otro que busca promover un desarrollo sustentable e inclusivo[8].

Tampoco podemos dejar de considerar que la región ha estado desde su independencia permanentemente en lucha por aumentar su autonomía y posibilitar su desarrollo[9]. Lo que es claro a partir de ello y las experiencias neoliberales más recientes y con el FMI

8 Entre las opciones filosóficas y éticas en juego, la señalada coincide con autores como Alasdair MacIntayre (*Tras la virtud*), retomando a Aristóteles para pensar la actualidad.

9 Alejándonos por un momento de los criterios o pretensiones universalistas, desde América Latina por los problemas de desigualdad históricos y por los planteos que surgen tanto de sus luchas sociales, del *ethos* comunitario como por perspectivas emancipadoras desde las filosofías de Arturo Roig (*Teoría y crítica del pensamiento latinoamericano*), de Juan Carlos Scanonne y de Enrique Dussel, que van en

es que si no se cambia el rumbo, se seguirá agravando la situación social, económica e institucional, que los parchen no alcanzan y ello se observa en una lucha y resistencia en tres niveles:

En el nacional, donde se requiere configurar una coalición amplia anti-ajuste neoliberal para reconstruir el *demos* en conjunción con un frente amplio para el 2019[10]. Es necesario que las fuerzas que se oponen al ajuste confluyan en una política común a través de la construcción de un espacio amplio, plural y diverso, que represente a los distintos sectores afectados por el ajuste y que proponga otro modelo de país.

En el regional, considerar que el neoliberalismo tardío es un proyecto para el conjunto de la región, para terminar con los gobiernos y líderes populares o programas que puedan significar alguna autonomía de la región frente a la potencia hemisférica, para imponer su agenda. Un plan que viene acompañado de endeudamiento, judicialización de la política (Brasil, Argentina, Ecuador, Venezuela); la desindustrialización y el disciplinamiento de los movimientos de los trabajadores. De allí, la necesidad de alianzas y búsqueda de conformación e intercambios con aquellos países que intenten alejarse de este paradigma o de resultados auspiciosos como el México de Obrador, o la esperanza en las próximas elecciones de Brasil.

Y en el nivel global, trabajar en tres ejes de consenso en una futura agenda conjunta con todos los países: el del desarrollo productivo inclusivo: de modificación de la arquitectura financiera internacional, el control de las sociedades *offshore*, la fuga de dinero y una mayor coordinación y capacidad de control de los Estados de la acumulación y de lograr justicia fiscal. Salir cooperativamente de la dominación de la globalización financiera, del predominio de la economía virtual sobre la real y del replanteo de las fórmulas de endeudamiento soberano y el manejo incontrolable de los derivativos.

En segundo lugar, consideramos que hacer sustentable el desarrollo, significa hacerse cargo del medio ambiente y su deterioro, ir a la reducción de gases de invernadero, cuestionar la megaminería a cielo abierto, la contaminación de explotaciones extensivas y la expulsión de población, el promover el pasaje de energías basadas en el carbono a las renovables y la protección del agua potable.

Y, por último, en tercer lugar, un cambio en lo comunicacional-cultural, la concentración multimedia lleva a la des-ciudadanización, a la anti-política y a generar instrumentos para hacer pensar de forma única y construir agendas favorables a los gobiernos de las elites.

esta línea de una filosofía de la liberación y ahora actualizando también desde perspectivas éticas de los movimientos de mujeres y feministas.

10 Brown, W. (2016). *Undoing de demos: Neoliberalism's Stealth Revolution.* Berkeley: University Press.

Conclusiones

En forma secuencial, al primer interrogante que nos plantemos en el inicio, contestamos que no hay posibilidades de mantener un Estado de Bienestar sin modificar el actual rumbo, dado que el principal objetivo del gobierno de *Cambiemos* es eliminarlo bajo el imperativo del déficit fiscal cero y de bajar el costo argentino. Ni tampoco es posible ejercer control ni regulación en la actualidad, dado que las instituciones para ello están cooptadas y las de justicia se orientan a los procesos delictuales que el Gobierno quiere asociar al anterior, a la corrupción clásica y no a la estructural. En realidad, el control ha pasado a ser externo, trasnacional, que es lo que define lo que es corrupción y lo que no lo es.

En relación al segundo interrogante, sobre el predominio de la globalización financiera y las democracias de la región, dijimos que tendencialmente no son compatibles. Los mercados financieros sobredeterminan a los Estados y a sus democracias, hacen al ajuste y a la concentración, al descenso del empleo y del nivel de vida al fin del contrato social del Estado de Bienestar y su impulso al desarrollo y la justicia distributiva. Se generan así democracias de "baja intensidad", capturadas por CEOs, o "posdemocracias", que reducen derechos en aras de equilibrios fiscales o ganancias rentísticas de las elites. Esta globalización financiera –particularmente en los países gerenciados por el FMI– concentra y especula, endeuda y fuga, hace a sociedades cada vez más desiguales e insustentables, e introduce conflictos políticos, sociales y económicos difícilmente manejables sin represión.

En relación al tercer interrogante, sobre la dimensión ética del gobierno, surge que más allá de lo comunicacional, lo que evidencia es la ausencia de una perspectiva ética tanto de la política como del rol del Estado y de la falta de consideración del propio fracaso del modelo que se intenta consolidar. La política se concibe desde una racionalidad puramente instrumental, medio-fin, sin valores que la limiten, en la cual se puede jugar con todas las técnicas posibles para tratar de identificar, generar resignación y no la construcción de una sociedad mejor vinculada con los desafíos del siglo XXI, sino desde su deconstrucción, involucionar a una sociedad pre-peronista desde la antipolítica.

De este modo, la política vacía de contenido sustantivo, maniquea en su interpretación de los hechos con una estrategia fuertemente basada en lo comunicacional, ahora va generando una grieta, pero no ya la que se intentaba profundizar para fragmentar a distintas partes de la sociedad, de carácter vertical. No, la que se está produciendo ahora es entre gobierno y el conjunto de la sociedad, horizontal. Entre gobierno nacional con todos los que quieren gestión con un mínimo de sensibilidad social, estímulo a la producción y al empleo. Donde éste queda más aislado y con falta de confianza en su capacidad de gestionar y garantizar la gobernabilidad. Que busca la gobernabilidad en el

FMI y no en su sociedad, en consensos con la oposición y fuerzas sociales más amplias. Si bien no queda claro quién llenará ese vacío o espacio político que se abre sin remedio, sí se requiere una respuesta social y política a la misma, dado que sólo un cambio democrático del rumbo neoliberal es lo que permitirá poner un piso a la crisis, pacificar la sociedad y generar un nuevo sentido del progreso y de la justicia.

Se requiere, por lo tanto, recuperar un proyecto colectivo y una ética pública que promuevan la acción y la protesta por la justicia y no una lógica que busca la resignación y la autoinculpación de la sociedad y que apela al sacrificio permanente de los que trabajan, de la clase media baja y popular y de los más débiles o vulnerables, pero no de su propia responsabilidad. Se requiere de una ética pública que potencie el esfuerzo en la producción, en la generación de empleo y un rol del Estado que recupere capacidad de regulación y control, tanto sobre la corrupción clásica como sobre la estructural. Una ética que se expresa tanto en la misma cultura del país resistente a los proyectos de dominación, en los movimientos de los trabajadores, de la economía popular, docentes, de los científicos y universitarios, del movimiento mujeres, de sectores productivos en defensa de sus derechos y sobrevivencia, junto a la recuperación del espíritu de que este no es lo único camino posible, sino de que otro rumbo es posible y necesario.

El valor contemporáneo del individualismo en donde uno se compromete sólo con su experiencia personal puede llevar a un triste final. Buscar la justicia es el camino de vida que, en todo caso interpela otra subjetividad a la escéptica e individualista que intenta conformar *Cambiemos.* Esta articula al individuo con lo colectivo, con relatos solidarios y con sus luchas y proyectos. Y si bien ello nos puede hacer vulnerables, porque significa que confiamos en algo más que en nuestros simples y propios deseos, nos da sinergia para un proyecto de país con futuro. Sobre todo, en este tiempo decisivo donde está en juego aquí y en la región la reafirmación de la hegemonía del modelo neoliberal con las consecuencias de exclusión de millones de personas y cierre de horizontes, o su superación por un proyecto esperanzador de desarrollo sustentable e inclusivo.

Referencias bibliográficas

Ayn, R. (2008). *El manantial*. Buenos Aires: Editorial GRITO SAGRADO.

Basualdo, E. (Comp.). (2017). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica Argentina de Martínez de Hoz a Macri.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Baudrillard, J. (1978). *Cultura y simulacro.* Barcelona: Editorial Kairós.

Brown, W. (2016). *Undoing de demos: Neoliberalism's Stealth Revolution.* Berkeley: University Press.

Castellani, A. G. (2016). *Radiografía de la elite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa*. Buenos Aires: UNSaM Edita.

Canales Aliende, J. M. (2002). Algunas reflexiones sobre la ética pública. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, 8-11 de octubre de 2002. Disponible en: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044121.pdf

Cerruti, G. (2018). *Big Macri. Del cambio al FMI*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

Chibber, V. (2008). ¿Revivir el Estado desarrollista? El mito de la "burguesía nacional". *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. Vol. 8, núm. 11, 7-34.

Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy*. Nueva York: Opensource.

Documento del Vaticano (2018). *Oeconomicae et pecuniariae quaestiones.* Disponible en: https://www.vaticannews.va/pt/vaticano/news/2018-05/vaticano-documento-sobre-questoes-economicas-financeiras.html

Documentos del Foro Iberoamericano (1997). Ética *y Administración Pública.* Isla de Margarita, Venezuela. Octubre de 1997 Disponible en: http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/etica%20y%20administracion%20publica.pdf

García Delgado, D. y Gradin, A. (Comps.). (2017). *Neoliberalismo tardío. Teoría y praxis.* Buenos Aires: FLACSO.

Habermas, J. (2003). *Acción comunicativa y razón sin trascendencia.* Barcelona: Paidós.

Han, B.-Ch. (2015). *The Transparency Society*. Stanford: Stanford University Press.

Klein, N. (2017). *Decir no no basta*. Barcelona: Paidós.

Kliksberg, B. (2009). *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

Lasch, C. (1996). *La rebelión de las elites y la traición a la democracia.* Barcelona: Paidós.

Llewellyn, K. (1960). *The Common Law Tradition - Deciding Appeals.* Boston: Little, Brown & Co.

Longo Martínez, F. (2016). La ética y los valores en la administración pública. *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile, 8 al 11 de noviembre de 2016. Disponible en: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4EB1D84008D5B2ED05258130005153F9/$FILE/longomar.pdf

MacIntyre, A. (1981). *After Virtue: A Study in Moral Theory*. London: Duckworth.

Macpherson, C. B. (1962). *La Teoría Política del Individualismo Posesivo.* Oxford: Trotta.

Martínez Chávez, V. M. (2003). La ética como factor primordial de la función pública. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá, 28 al 31 de octubre de 2003. Disponible en: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047706.pdf

Merino, M. (2008). La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 41, 5-32. Disponible en: http://www.redalyc.org/pdf/3575/357533672001.pdf

Natanson, J. (2018). *¿Por qué? La rápida agonía de la Argentina kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Nozick, R. (1991). *Anarquía, Estado, Utopía.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

O'Donnell, G. (2011). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Prometeo.

Portantiero, J. C. (1979). La democracia difícil, pro-yecto democrático y movimiento popular. *Controversia. Para el análisis de la Realidad Argentina*. Núm. 1, 16-23.

Rawls, J. (1997). *Teoría de la justicia.* México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Roig, A. (2004). *Teoría y critica del pensamiento latinoamericano.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Rorty, R. (2007). *Filosofía como política cultural.* Buenos Aires: Editorial Paidós.

Ruiz del Ferrier, C. (Comp.). (2017). *El control de Políticas Públicas. La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión.* Buenos Aires: FLACSO.

Sandel, M. (1984). *The Procedural Republic and the Unencumbered Self*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schumpeter, J. (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Ediciones Orbis.

Shklar, J. (1989). *The liberalism of Fear.* En L. Nancy Rosenblum (Ed.). *Liberalism and the Moral Life* (pp.112-140). Boston: Harvard University Press.

Sen, A. (1993). *Capability and Well-being*. En M. Nussbaum y A. Sen (Eds.). *The Quality of Life*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Stigler, G. (1971). *The Theory of Economic Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wolin, S. (2008). *Política y perspectiva.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

CAPÍTULO II

El fin de la novela de Balzac.

Tres desplazamientos para pensar las elites sociales en el capitalismo financiero

Por Mariana Heredia

Introducción

Anticipando a las ciencias sociales, la literatura francesa del siglo XIX se lanzó a la gran ambición de proponer "un inventario de la sociedad" de su tiempo. En las plumas magníficas de Stendhal, Balzac, Hugo, Flauvert, la novela realista examinó las entrañas del campo y la ciudad, sus diversas capas sociales, el tejido de relaciones que las vinculaban y los desgarramientos de distintos personajes que, si bien expresaban sus medios sociales de pertenencia, lucharían a lo largo de la trama por emanciparse de los condicionamientos que éstos les imponían. Así, de la mano de Julien Morel y Madame de Rênal en *Rojo y Negro* o de Eugène de Rastignac en *Papá Goriot,* las alianzas y oposiciones entre aristócratas, burgueses y ambiciosos de extracción diversa se fueron delineando como el tema predilecto de la descripción y la crítica social.

De esta literatura y de sus herederos locales datan muchos de los sentidos comunes que fundan nuestra concepción de las elites sociales[1]. Y esto, en gran medida, por la vigencia que la sociología de Pierre Bourdieu atribuyó a estas concepciones y por el viaje en el espacio y el tiempo que conocieron sus ideas. De este modo, bajo el doble influjo de la literatura clásica y la sociología crítica, se consolidaron un conjunto de interrogantes y aproximaciones. Para responder a la pregunta sobre la legitimidad, la fascinación por las costumbres fastuosas se reconvirtió en la preocupación por los estilos de vida distinguidos y la emulación que despertaban en los subordinados. Con el fin de situar a las elites en su entorno y su época, se presupuso la existencia de comunidades relativamente

1 En correspondencia con la literatura francesa que aquí discutimos, utilizaremos las nociones de elite social y clase alta como equivalentes.

cerradas y estables con posiciones consolidadas y procesos de reproducción previsibles. Por último, para explicar las formas de estructuración de las desigualdades sociales, se apeló a dos instituciones fundamentales: la propiedad y el dinero, como pilares básicos e inmutables de toda sociedad capitalista.

Sin desmerecer la agudeza de esta literatura, tal vez es hora de que la sociología de las elites se afirme sobre registros más contemporáneos. Mientras la historia y la teoría social se hacen eco de los cambios vertiginosos que conocieron nuestras sociedades en las últimas décadas, pareciera por momentos que para comprender a las elites alcanza con sumergirse en una novela de Balzac. Mutan las industrias y los gustos culturales, se derrumban las fronteras financieras y comerciales, se transforman los estatutos de las empresas y las nociones de propiedad, se redefinen los procesos productivos y las formas de explotación, de acuerdo con muchas crónicas y denuncias, los que ganan se perpetúan siempre iguales a sí mismos.

Aunque considerar los aportes de las ciencias económicas resulte menos grato, ajustar el inventario de nuestras sociedades parece ser un imperativo para fundar mejores diagnósticos, pero también para evitar que la crítica social siga ladrándole al árbol equivocado. Al reeditar sin mayores actualizaciones el cuestionamiento a la "oligarquía primario-exportadora" o al "capital extranjero", los gobiernos de centro izquierda replicaron los discursos de posguerra sin dar debida cuenta de los efectos sociológicos de las nuevas reglas del capitalismo globalizado. Las elites aparecieron entonces, en los términos de Ulrich Beck, como una especie de "categoría zombi", impotente para designar con precisión un fenómeno relevante, pero mantenida con vida por la inercia de los discursos políticos.

Sobre la base de distintas experiencias de investigación, estas líneas proponen algunos desplazamientos analíticos que permitan calibrar mejor nuestra noción de elite en las sociedades contemporáneas. Para ello, se estructura en tres grandes apartados. El primero reconstruye el énfasis en los gustos y modales distinguidos como forma de caracterización de las clases altas y propone volver a focalizar la discusión sobre los mecanismos de concentración de la riqueza. En este marco, la segunda parte cuestiona la apelación a posiciones sociales consolidadas como forma de caracterización de las elites al tiempo que propone indicios sobre la fluidez y la movilidad de los recursos que las caracterizan en la actualidad. Por último, se subraya la importancia de considerar la escala geográfica y temporal para diferenciar a las sociedades capitalistas e identificar algunas semejanzas y singularidades que plantean las elites argentinas en relación con sus pares occidentales.

De los estilos de vida distinguidos a la concentración de la riqueza

La fascinación literaria por los estilos de vida tuvo cierta continuidad en los análisis de Pierre Bourdieu, quien les atribuyó un lugar preponderante en su sociología de las

elites sociales. En los años setenta, sus estudios sobre la sociedad y en particular sobre la clase alta francesa renovaron profundamente la preocupación por las desigualdades y su persistencia en plena expansión de los Estados de Bienestar. Planteada magistralmente en su libro *La Distinción* (1979), la gran cuestión residía en identificar qué atributos adquirían ciertas minorías que las hacían material y simbólicamente capaces de afirmar su dominación y reproducir en el tiempo sus beneficios. Las ventajas económicas originarias, la cohesión y coordinación de estos grupos, la capacidad de merecer el reconocimiento de las instituciones y la emulación de las clases inferiores formaban parte de los signos distintivos que contribuían a explicar la reproducción de la distancia social. El conocimiento de la música clásica, la preferencia por la alta gastronomía, el placer por conocer lugares exóticos, el culto de los modales refinados aparecían en sus trabajos como un velo que contribuía a esconder y legitimar las diferencias de clase. En este sentido, el interés por los gustos y los estilos de vida más distinguidos residía en que constituían una clave para develar "las ramificaciones sociológicas de la desigualdad económica"[2] (Savage, 2000: 43).

No sorprende que, frente a la potencia de esta teoría, la mayoría de los estudios sobre las clases altas haya tendido a inspirarse en ella. La popularidad se expresó de dos maneras: en la extrapolación geográfica y temporal de las conclusiones alcanzadas para la Francia de la década de los 1970 y en la creciente insularidad que caracterizó el estudio de las clases altas. Con el correr del tiempo, estas dos apuestas analíticas fueron revelando sus limitaciones. En lo que refiere a la primera, los cambios culturales y organizacionales socavaron la pertinencia de seguir asociando estilos de vida distinguidos a la reproducción virtuosa de las clases altas. Incluso en la Francia de hoy, la cultura general ya no es tan valorada ni por las elites ni por otros miembros de la sociedad que desarrollaron gustos más "omnívoros" (Peterson y Kern, 1996). A su vez, estas disposiciones culturales y educativas tampoco resultan allí tan eficaces como en el pasado para pavimentar el acceso a las más altas jerarquías (Peugy, 2009). Si la tesis de Bourdieu pierde fuerza en el mismo terreno para el que fue acuñada, con más razón es necesario tomarla con recaudos para otras sociedades con menos reconocimiento de la cultura erudita. La segunda apuesta también plantea insuficiencias: el énfasis en el análisis segmentado de los estilos de vida distinguidos lleva a desatender los mecanismos de promoción y reclutamiento de las elites. Sin ellos, el estudio de las posiciones altas se desliza hacia la denuncia de las dimensiones simbólicas asociadas a estas posiciones. Más que criticar a los modales distinguidos porque encubrían la dominación económica, se los critica *tout court* mezclando, en alquimias diversas, resentimiento social y emancipación generacional.

2 Cuando se mencionan ediciones en idioma extranjero, la traducción es nuestra.

Pero si la sociología de la clase alta se contentara con denunciar los modales y placeres burgueses, ¿cuál sería su aporte específico? La atención en las elites, sus gustos, sus consumos suntuarios repite, claro está, una denuncia atemporal: la mirada embelesada hacia los *happy few* es tan vieja como el poder y la riqueza. Ahora bien, sacando los momentos de catarsis colectiva en los que el pueblo enardecido se disfraza con las ropas del señor, la reiteración algo podría indicar sobre su ineficacia. ¿Y si por ensañarnos en la denuncia superestructural de los gustos distinguidos perdiéramos de vista quiénes detentan finalmente los mayores capitales y cómo se estructuran y reproducen en cada momento las desigualdades sociales?

Según Losada (2008), el esfuerzo de las elites por adquirir una cultura distinguida se observaba con claridad entre las familias patricias argentinas de principios de siglo XX; este rasgo, no obstante, no parece ser una característica distintiva de las elites argentinas de la actualidad ni tener aquí el peso que les atribuye Bourdieu como velo de la dominación. Ciertamente, existen miembros de las clases altas que comparten ciertos gustos y tienen formas de hablar y de vestir que asociaríamos a las familias tradicionales (Gessaghi, 2016). No obstante, a lo largo de los distintos estudios que emprendí (con productores agropecuarios, grandes banqueros, *brokers* y dirigentes empresarios de distintas actividades) no existían modismos predominantes en la entonación ni los mismos establecían diferencias significativas entre ellos. Tampoco existía entre las nuevas generaciones una particular afección por la cultura europea sino más bien admiración por los estilos de vida flexibles y *cool* de la sociedad americana. Hasta quienes se habían encargado de promover esta disposiciones distinguidas entre las clases medias altas, como las secciones culturales de los diarios tradicionales, dejaron de atribuirles centralidad, reemplazándolas por el culto de prácticas más hedonistas (Basanta Crespo, 2018). Finalmente, al menos en la Argentina y muy tempranamente, el declive de los modales distinguidos se observa también en que dejaron de ser mecanismos eficaces de legitimación de la dominación. Fuera de los círculos más tradicionales, los estilos de vida tradicionales lejos de despertar admiración o emulación (como en la sociedad francesa de Balzac o de Bourdieu), merecían más bien el ensañamiento y la burla del resto de la sociedad.

El declive de los modales distinguidos como principio de pertenencia y distinción dentro de las elites no impidió que, en la Argentina como en el mundo, se observe una notable profundización de las desigualdades y una concentración creciente de la riqueza. Según datos del SIEMPRO para el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA), la relación del ingreso *per cápita* familiar del primer y el décimo decil escalaron de casi 12 veces en 1980 a 24 a mediados de los noventa para trepar a más de 46 en 2002. En las décadas de 1980 y 1990, el estrato superior incrementó ininterrumpidamente su parti-

cipación en el total de los ingresos (Cimillo *et al.*, 2007). En la ciudad de Buenos Aires, pasó del 28% en 1980 a más de 34% en 1998 (Benza y Heredia, en prensa). La fuerte reactivación económica conocida desde 2003, logró disminuir los niveles de desempleo y pobreza pero revirtió de manera mucho más moderada las tendencias en la distribución de los ingresos. De acuerdo con el mismo documento del SIEMPRO, el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar en el AMBA seguía revelando en 2006 una cifra muy regresiva (0,47), más elevada que la de una década atrás (0,45 para mayo de 1995) y muy superior a la que caracterizaba a esta área (0,38) a principios de 1980. El informe del INDEC de 2018 muestra la notable estabilidad de esta repartición desigual: el decil más alto por Ingreso Per Cápita Familiar (IPCF) se apropiaba entonces del 32% del total de los ingresos del país contra los cuatro deciles inferiores que apenas arañaban el 14%. Y estos datos están fundados en los ingresos declarados en las encuestas de hogares, donde se sabe que se subestima el ingreso de los más ricos y no se indagan las diferencias patrimoniales.

Pareciera entonces que el foco en los estilos de vida ya no es el punto de partida más productivo para definir a las elites y merece la pena volver a centrar la mirada en las condiciones y magnitudes de la concentración de la riqueza. Para hacerlo, una primera posibilidad es atender a la inscripción ocupacional de las personas en la estructura social, el criterio convencionalmente utilizado para definir clases o estratos sociales. Esta mirada tiene la virtud de incluir, a través del estudio de los dueños y directivos de las grandes organizaciones, una consideración sobre los cambios que experimentaron la propiedad y los procesos de trabajo. De este modo, podremos seguir preguntándonos no sólo por quienes componen el grupo social más próspero e influyente sino también sobre los márgenes y limitaciones de su poder. Ahora bien, ¿resiste el capitalismo avanzado una caracterización en términos de posiciones socioprofesionales?

De las posiciones consolidadas a los recursos móviles

Del mismo modo que las novelas de Balzac, las teorías de la estratificación social y la sociología de Pierre Bourdieu, utilizan dos grandes criterios para indicarnos la inscripción de las personas o de sus hogares en el colectivo mayor del que son parte: el tipo de *posiciones* que ocupan y la magnitud y la composición de los *recursos* que detentan. Siguiendo el primer criterio, el dueño de una empresa, miembro de un club selecto constituirá, por su preeminencia dentro de estos aparatos organizacionales, un innegable miembro de la elite. Según el segundo criterio, el poseedor de un gran patrimonio, de un flujo regular y elevado de ingresos, de credenciales educativas destacadas y de contactos valiosos se distinguirá por los capitales económicos, culturales y sociales puestos a su disposición.

Tanto para quienes se interesaron en la comunidad de notables que dirigía a las sociedades en la temprana modernidad como para quienes intentaron caracterizar a la "elite del poder" de la segunda posguerra (Wright Mills, 1957), las posiciones jerárquicas de grandes organizaciones resultaban un criterio de delimitación adecuado para definir la pertenencia a las clases altas. Los propietarios de grandes extensiones de tierra, los empresarios de las principales compañías privadas, los directores de las reparticiones públicas más importantes, los dueños o gerentes de los grandes bancos se definían como parte de la elite por ocupar esas posiciones de manera relativamente permanente y articulada entre sí.

Es sobre esa base que la crítica identificó y denunció la reproducción de la desigualdad, tomando la estabilidad de los ocupantes de ciertas posiciones como indicio del carácter excluyente y cerrado de la alta sociedad. En la Argentina, los discursos políticos más críticos, suelen reprocharle a la burguesía agropecuaria el control de la principal riqueza del país y su perpetuación en las ubicaciones más encumbradas. No obstante, dada la juventud y la marcada inestabilidad económica y política del país, distintos indicios señalan que la permanencia en el tiempo fue más la excepción que la regla. Por un lado, tanto la nueva historiografía (Gayol, 2008; Hora, 2002 y Losada, 2008) como los primeros análisis sociológicos (Germani, 1963) subrayan la notable apertura y fluidez de la sociedad argentina de fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Con el paso del tiempo, la pérdida de influencia de las familias patricias parece haberse afirmado tanto por la subdivisión de la tierra provocada por el fraccionamiento patrimonial entre proles numerosas como por los duros golpes asestados a las clases tradicionales por el gobierno peronista[3]. Hacia los años 1970, Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986) concluían que los hombres más ricos del país eran inmigrantes prósperos cuyo poderío se había gestado durante las políticas de sustitución de importaciones.

Para el período más reciente, a través del análisis de la composición de las elites políticas y económicas de 1976-2015, concluimos que el gobierno, los partidos y la gestión pública a nivel nacional no parecen reflejar, luego del retorno a la democracia, predominio alguno de los grupos más tradicionales, sino todo lo contrario[4]. En lo que se refiere

3 Según Alvaredo (2010: 276), "el porcentaje [del ingreso] retenido por percentil superior descendió de 25,9% en 1943 a 15,3% en 1953. Los más afectados parecen haber sido los más ricos." A principios de la década de 1960, los hallazgos de De Imaz (1962) confirmaban este declive: los miembros de la antigua clase alta porteña se declaraban marginados de las actividades económicas y de la vida política e intelectual del país.

4 Vale subrayar que en un país federal de la diversidad que reviste la Argentina, las elites provinciales reclaman todavía mayor atención. Por lo pronto, puede decirse que, en muchas provincias, se observa una mayor continuidad de las dirigencias (Gibson, 2005; Canelo y Heredia, en prensa) y una estrecha cercanía, a nivel local, entre los principales hombres de negocio y los elencos políticos.

al gran empresariado, observamos una notable inestabilidad (Castellani y Heredia, en evaluación): al comparar el *ranking* de las 50 principales empresas del país entre 1976 y 2015, constatamos que apenas 13 compañías y 3 altos dirigentes se habían mantenido en las más altas posiciones por cuarenta años. De manera coincidente, según la última edición de *Forbes* (Sonatti, 2018), la mayoría de los ricos argentinos presentaban una trayectoria de ascenso reciente y los apellidos tradicionales era minoritarios. Incluso si nos ceñimos a las actividades y organizaciones de la pampa húmeda que acunaron a la elite tradicional, observamos con Gras (2009) que conocieron mutaciones profundas y los grupos más modernizadores no necesariamente provenían del medio rural ni de familias de larga estirpe.

Estas descripciones morfológicas se condicen con el testimonio de distintos protagonistas y observadores. Según nos comentaron en distintos espacios vinculados con las clases altas, las familias tradicionales "desaparecieron", "se extinguieron en la tercera generación", "están en pie de igualdad con los otros", "quedan sólo como adorno". Ciertamente, la pertenencia a estas familias sigue asociada, tanto para quienes pertenecen como para quienes no pertenecen a ellas, a la definición (simbólica) de clase alta. Lo que los datos indican es que la concentración de la riqueza en pocas manos y el distanciamiento entre los que más y los que menos tienen no suponen que siempre ganen los mismos.

Si bien las mutaciones de la burguesía agropecuaria y la inestabilidad de las grandes empresas argentinas pueden explicarse por la sucesión de crisis y modelos de acumulación contrastante que marcaron el pulso de la Argentina reciente, también algunos fenómenos vinculados a la globalización cuestionan la pertinencia de utilizar las posiciones instituidas como criterio para determinar la pertenencia a las elites. Por un lado, como señala Wedel (2017) la idea de "puestos de comando" como criterio para definir a las elites radica en la concepción weberiana clásica de burocracia, en las cuales las estructuras jerárquicas son visibles y los burócratas detentan el poder ejecutivo. En términos jurídicos, la complejidad creciente que adquirió la propiedad corporativa y sus modos de gobernanza redefine la posición de los grandes dueños de empresa. Si bien parte de las grandes compañías argentinas siguen en manos de las familias propietarias (que, según Bebczuk, 2005, tienden a controlar las decisiones de la empresa), numerosas firmas importantes son extranjeras[5] y muchas cotizan en bolsa. La propiedad corporativa se asocia a cierta vertiginosidad en la rotación de los accionistas y las altas dirigencias, haciendo menos durables y visibles las posiciones de dirección. Finalmente, el estallido de la unidad geográfica y jurídica de las grandes compañías también impacta sobre

5 Según datos de la Encuesta a Grandes Empresas (2018), aún con una leve disminución en los últimos años, las empresas con participación extranjera superaban las 300 sobre las 500 más grandes.

la definición contemporánea de organización: muchas veces el proceso productivo se desarrolla en distintos lugares y en el mismo sitio conviven trabajadores con contratos diversos o provistos por pequeñas compañías terciarizadas que, al menos en los papeles, reportan a empleadores distintos.

Un estudio sobre las bodegas mendocinas (Heredia, 2015) me reveló la heterogeneidad de las estructuras empresarias actuales. Entre los medianos y grandes productores de vino fino de la provincia convivían subsidiarias de empresas multinacionales extranjeras, compañías a manos de fondos de pensión chilenos y norteamericanos, empresas con accionistas de países diversos, emprendimientos de empresarios enriquecidos en otros rubros y, minoritariamente, compañías familiares. No sólo la definición de propietario sino también la de empleador resultaba opaca: en una misma planta trabajaban codo a codo, realizando la misma tarea, empleados de toda la vida con otros aportados por una empresa de contratación de mano de obra temporaria. En algunos casos, aunque compartieran en un mismo sitio sus jornadas laborales, los trabajadores dependientes de la bodega podían diferenciarse de aquellos que trabajaban para ella indirectamente en compañías específicas de seguridad, limpieza o contaduría.

Así, aunque en los análisis clásicos posiciones y recursos suelan superponerse, ciertas diferencias entre ambos criterios parecen haber cobrado interés. Mientras la primera perspectiva es más adecuada para establecer diferenciaciones estables e institucionalizadas, podría decirse que la segunda resulta más adecuada para caracterizar situaciones más fluidas e informales. En efecto, si algo caracteriza a las elites sociales hoy es que aparecen menos exclusiva y durablemente asociadas con una posición, un emprendimiento económico y una localización geográfica. Como lo revelan las revistas de negocios al caracterizar a los dueños y altos ejecutivos, junto a las actividades principales que los convocan, estos hombres suelen detallar emprendimientos paralelos y portafolios financieros diversificados. Por esa razón, a la hora de caracterizar a las clases altas, en lugar de hablar de dueños y empleadores, valdría la pena referirse más bien a una comunidad de hombres y mujeres de negocio con una sensibilidad financiera altamente desarrollada, que ocupan posiciones variables pero detentan cuantiosos recursos móviles. El problema para los análisis sociológicos contemporáneos es que la fluidez de los recursos los hace más renuentes a la cuantificación y a las gradaciones que requiere el estudio de las desigualdades.

De la cohesión a la interdependencia

Como en la literatura del siglo XIX, los sociólogos sospecharon durante décadas que las relaciones fluidas entre los miembros de las elites estaban vinculadas con niveles de cohesión y organización que les permitían afirmar y reproducir su dominación. Cierta-

mente, como los personajes de la novela de Balzac, los notables desplegaban a lo largo de sus vidas actividades económicas, intelectuales y políticas y se encontraban entre ellos en círculos de sociabilidad reducidos. Para Bourdieu y su equipo lo notable era constatar que a pesar de que la modernidad tendía a la diferenciación de campos con objetivos específicos y conspiraba contra estos encuentros, los miembros de las elites francesas de su tiempo seguían controlando un espacio social extendido, al ocupar sucesiva o simultáneamente diversas posiciones y poseer contactos en la cima de distintas instituciones. De acuerdo con Boltanski (1973), la multiposicionalidad y el conocimiento personal de los miembros de la elite les permitía garantizar la unidad de la clase dominante y la coordinación entre distintas esferas.

Estos hallazgos pusieron en evidencia la importancia de las relaciones sociales para resolver problemas en comunidades relativamente pequeñas y poco institucionalizadas. Al estudiar las búsquedas de empleo, Granovetter (1973) demostró que también en los sectores populares disponer de lazos fuertes y sobre todo débiles resultaba crucial para acceder a los mejores puestos. Si la confianza reposa en redes interpersonales, la información circula de boca en boca y las personas prefieren contratar u ofrecer negocios a quienes tengan conocidos en común, es lógico que los grupos se vuelvan relativamente cerrados sobre sí mismos y acaparen las mejores oportunidades. En el caso de las elites, la preocupación por los clubes selectos o las instituciones educativas de excelencia suele asentarse sobre esta sospecha: los capitales sociales permiten perpetuar o maximizar la riqueza y el poder excluyendo a potenciales competidores.

La versión más actualizada de esta preocupación son los sofisticados análisis de redes en torno a los directorios cruzados (Mizruchi, 1996). Estos estudios analizan los consejos directivos de las grandes empresas, compuestos por miembros externos e internos, y se interesan particularmente en cuántas compañías comparten a las mismas personas. Más allá de la intervención de estos miembros en las decisiones, el foco está puesto en los entrecruzamientos de directores que facilitarían la cohesión y organización de quienes dirigen las principales corporaciones.

Con la globalización, el predominio de las grandes multinacionales y la gobernanza corporativa abrieron la gran pregunta de hasta qué punto podía hablarse de una elite global de negocios. Con ese interrogante, Carroll y Fennema (2002) analizaron la interconexión de directorios entre las principales 176 corporaciones mundiales entre 1976 y 1996. Sus conclusiones fueron sorprendentes: si bien persistían las redes nacionales, apenas se habían incrementado las conexiones a nivel internacional. Estudios ulteriores confirmaron que la consolidación de una economía global más integrada y abierta no sólo planteaba desafíos empíricos difíciles de resolver para estudiar la cohesión de las

elites a escala global, todo parecía indicar que la dispersión le ganaba a la densidad en el manejo de los grandes negocios (Heemskerk, Fennema & Carroll, 2015: 69).

Si bien la Argentina plantea objeciones sobre la relevancia y la viabilidad de replicar este tipo de estudios[6], los indicios disponibles parecen coincidir con las tendencias evidenciadas a nivel internacional. Según los hallazgos de Lluch y Salvaj (2014:19): "En 2000, la red corporativa argentina se deshizo en pedazos". El componente central de la red que habían identificado se desintegró completamente, dejando una colección de pequeños agrupamientos y muchas firmas aisladas. Apenas 5% de las firmas estaban incluidas en el nodo más grande. Los escándalos de corrupción atestiguan que en los negocios fuertemente vinculados con la intervención estatal (como la obra pública o el desarrollo de actividades extractivas), las relaciones entre altos ejecutivos del sector privado y funcionarios públicos sigue siendo crucial. No obstante, de acuerdo con estas autoras, lo que se observa en el largo plazo es "un progresivo (aunque no lineal) proceso de destrucción de capital social" (Lluch y Salvaj, 2014: 22).

Considerando la apertura geográfica y la flexibilidad organizacional que caracteriza a los principales negocios en el capitalismo actual, probablemente es hora de pensar la cohesión de la elite en términos menos mecánicos y más orgánicos. Es decir, siguiendo a Durkheim, se podría caracterizarla menos como un grupo dependiente del conocimiento personal y los intercambios cara a cara que como un agregado de individuos guiados por dispositivos impersonales, como las normas y jerarquías que gobiernan los diversos mercados. Distintos estudios de corte cualitativo señalan que las medidas de calidad o rentabilidad fueron reemplazando a las redes sociales como estructuradoras de cohesión y orientadoras de prácticas. No es que no existan lazos entre los empresarios y claramente hay lobistas profesionales que ofrecen su cartera de conocidos para facilitar los negocios. La cuestión es que la integración a una escala cada vez más planetaria, los cambios en la tenencia de muchas empresas locales y el arribo de compañías extranjeras fragilizaron la importancia de los vínculos interpersonales dentro de la elite. Tal como lo sintetiza Salas-Porras para México (2006: 370), "…han disminuido las interdependencias funcionales en la medida en que, por un lado, se han perdido muchos eslabones y aún cadenas productivas enteras que afirmaban los enlaces de la elite corporativa; por el otro, la información de mercados es más abundante y de mejor calidad".

Con una historia económica convulsionada, la Argentina no se distingue por la cantidad ni magnitud de sus ciudadanos más ricos, ni siquiera en relación con sus pares

6 En lo que respecta a la relevancia, merece mayor atención el significado de los directorios como instancias de gestión de las principales firmas del país. Algunos autores subrayan que la preeminencia de empresas familiares y extranjeras (Bebczuk, 2005) quita importancia a los directorios. En términos empíricos, se ha señalado la poca confiabilidad de los datos disponibles (Cárdenas, 2016: 343) que ha llevado a excluir el caso argentino en este tipo de indagaciones.

latinoamericanos[7]. La singularidad de quienes ocupan de manera más o menos duradera los peldaños más altos de la distribución remite en cambio a su desconfianza en el devenir de país que los alienta a rehuir las inversiones de largo plazo y a colocar su excedente en el extranjero. La Argentina no logró a lo largo de su historia fortalecer un mercado de capitales capaz de fondear, con recursos propios, las inversiones locales. Tampoco consiguió consolidar una confianza mínima en su moneda como unidad de reserva de valor. Como contracara, el país se ubica entre los primeros de la región en orden de importancia por la magnitud de sus activos externos. Los depósitos en bancos extranjeros, la inversión de cartera y también los dólares "colchón" componen esta forma de atesoramiento ajena al circuito financiero local. Según Gaggero, Rua y Gaggero (2013: 8), los volúmenes fugados se cuadruplicaron entre 1991 y 2012, y los datos indicarían que apenas el 10% del total de esta riqueza fue declarada al fisco (*Ídem.*: 11).

Si en algunas actividades que dependen de decisiones estales los lazos interpersonales siguen siendo cruciales, no es menos cierto que en el caso de las actividades globalizadas, al ampliarse la escala de los negocios y hacerse más móviles los capitales, la capacidad de maximizar el excedente reposa menos en lazos de amistad y encuentros regulares que sobre las grandes oportunidades que ofrece el andamiaje macroeconómico, tecnológico, jurídico del capitalismo financiero en su versión periférica.

A modo de cierre

Algunos pasajes de la literatura clásica conservan encanto y verosimilitud y siguen evocando pequeñas escenas de toda sociedad desigual: la fuerte tendencia de las nuevas generaciones a replicar la posición social de sus padres, el embelesamiento de las clases más bajas frente a los ornamentos y rituales de las más prósperas, la relación tensa entre miembros de los estratos de riqueza consolidada y *parvenus*, los conciliábulos y conspiraciones de los ambientes selectos, las artimañas y desgarramientos de los personajes con mayor ambición.

Desde una perspectiva macro-sociológica, no obstante, estas páginas pusieron el acento en el anacronismo de estas concepciones para acercarnos de manera ajustada al universo de las elites sociales en el capitalismo actual. A diferencia de lo que ocurría en el pasado, las distintas capas sociales se reconocen y se entrelazan con mucho menor frecuencia y de manera más intermitente. Y al menos en el caso de las clases más altas, los más prósperos y menos famosos, han logrado mayor soltura para emanciparse de los constreñimientos que les imponían sus países y sus medios sociales de pertenencia.

7 Si consideramos la riqueza total que concentran los 50 argentinos de mayor fortuna, constatamos que atesoran la mitad del patrimonio del norteamericano más rico del mundo y el equivalente a los cuatro brasileños más prósperos (Sonatti, 2018: 50).

Sin pretensión de exhaustividad, propusimos tres grandes desplazamientos para el estudio sociológico de las elites sociales. El primero, asumir que ya no son los estilos de vida los que definen códigos de honorabilidad compartidos ni delimitan la admiración y emulación de los grupos subordinados. El segundo, aceptar que las posiciones consolidadas ya no señalizan con igual eficacia a quienes detentan los mayores volúmenes de riqueza y poder y que es necesario seguir el complejo flujo y cristalización de la riqueza para identificar dónde se encuentran los más beneficiados. Finalmente, que los encuentros y la confianza interpersonal entre pares ya no orientan de manera tan determinante los negocios, al menos no cuando los mismos se hallan insertos en la era de las finanzas y la producción globalizada.

Tal vez la empresa de repensar las elites a la luz de los cambios recientes no procure ni el deleite estético de la gran literatura ni el consuelo de la crítica conspirativa. Pareciera, no obstante, un desafío necesario para comprender y atenuar las brechas de beneficios que desgarran a nuestras sociedades en la actualidad.

Referencias bibliográficas

Alvaredo, F. (2010). *The Rich in Argentina over the Twentieth Century, 1932-2004.* En A. B. Atkinson y P. Thomas (Eds.). *Top Incomes. Global perspective* (pp. 253-298). Oxford: Oxford University Press.

Azpiazu, D., Basualdo, E. y Khavisse, M. (1986). *El nuevo poder económico en la Argentina de los ochenta*. Buenos Aires: Legasa.

Basanta Crespo, L. (2018). *La Nación Revista como intermediario cultural: del liberalismo conservador al liberalismo hedonista (1969-2014).* Tesis de maestría en Investigación Social, FSOC-UBA. Buenos Aires: UBA.

Bebczuk, R. (2005). *Corporate Governance and Ownership: Measurement and Impact on Corporate Performance and Dividend Policies in Argentina, Center for Financial Stability (Argentina) IADB Research Network Project.* Disponible en: http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2017/05/doc59.pdf.

Benza, G. y Heredia, M. (en prensa). *La desigualdad desde arriba: Análisis de los estratos socio-económicos altos de Buenos Aires.* Buenos Aires.

Bourdieu, P. [1999 (1979)]. *La Distinción. Criterios y bases sociales del gusto.* Buenos Aires: Taurus.

Boltanski, L. (1973). L'espace positionnel: multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe. *Revue de sociologie française*. 14, 1, 3-26.

Canelo, P. y Heredia, M. (en prensa). *Introducción.* En P. Canelo y M. Heredia (Eds.). *Los Puentes y las Puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus elites*. San Martin: UNSAM Edita.

Cárdenas, J. (2016). Enredando a las elites empresariales en América Latina: análisis de redes de interlocking directorates y propiedad en México, Chile, Perú y Brasil. *América latina hoy.* (73), 15-44.

Carroll, W. K., Fennema, M. (2002). Is There a Transnational Business Community? *International Sociology.* (17), 393-419.

Castellani, A. y Heredia, M. (2018). *Concentración, cohesión, ¿reproducción? Las elites económicas argentinas desde la década del setenta.* Buenos Aires: (en evaluación).

Cimillo, E., Chitarroni, H., Kukurutz, A. I., Calvi, G. (2007). *Pobreza e Indigencia. Anticipo* 2º semestre 2006. Buenos Aires: Siempro, SISFAM, Presidencia de la Nación.

De Imaz, J. L. (1962). *La clase alta de Buenos Aires*. Buenos Aires: Investigaciones y trabajos del instituto de sociología.

Gaggero, J., Rua, M. y Gaggero, A. (2013). Fuga de capitales III. Argentina (2002-2012). Magnitudes, evolución, políticas públicas y cuestiones fiscales relevantes. *Documento de trabajo*, n° 52. Buenos Aires: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina.

Gayol, S. (2008). *Honor y duelo en la Argentina moderna.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Germani, G. (1963). *La movilidad social en la Argentina.* En S. Lipset y R. Bendix (Eds.). *Movilidad social en la sociedad industrial.* Buenos Aires: Eudeba.

Gessaghi, V. (2016). *La educación de la clase alta argentina.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Gibson, E. (2005). Boundary control. Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics.* 58, 101-132.

Grandes empresas. (2018). *Cuadros estadísticos.* Disponibles en: https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=4&id_tema_3=50, consultado en agosto 2018

Granovetter, M. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*. 78, 6, 1360-1380.

Gras, C. (2009)."El nuevo empresariado agrario: sobre la construcción y dilemas de sus organizaciones" En C. Gras y V. Hernández (comps.), *La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios*. Buenos Aires: Biblos.

Heemskerk, E, Fennema, M, Carroll, W. (2015). The global corporate elite after the financial crisis: evidence from the transnational network of interlocking directorates. *Global Networks*. 16 (1), 68-88.

Heredia, M. (2015). Globalización y clases altas en el auge del vino argentino. *Trabajo y Sociedad*. 24, 267-284.

Hora, R. (2002). *Los terratenientes de la pampa argentina. Una historia social y política, 1860-1945*. Buenos Aires: Siglo XXI.

INDEC. (2018). Evolución de la distribución del ingreso (EPH) Primer trimestre de 2018. *Informes técnicos.* 2, 124.

Lluch, A, Salvaj, E. (2014). *Longitudinal Study of Interlocking Directorates in Argentina and Foreign Firms? Integration into Local Capitalism, 1923-2000.* En *The Power of Corporate Networks: A Comparative and Historical Perspective*. Londres-Nueva York: Routledge.

Losada, L. (2008). *La alta sociedad en la Buenos Aires de la* Belle Époque. Buenos Aires: Siglo XXI, Editora Iberoamericana.

Mizruchi, M. S. (1996). What Do Interlocks Do? An Analysis, Critique, and Assessment of Research on Interlocking Directorates. *Annual Review of Sociology*. 22, 271-298.

Peterson, R y Kern, R. (1996). Changing Highbrow Taste: From Snob to Omnivore. *American Sociological Review*, 61, 5, 900-907.

Peugny, C. (2009). *Le déclassement.* Paris: Grasset.

Salas-Porras, A. (2006). Fuerzas centrípetas y centrífugas en la red corporativa mexicana. *Revista Mexicana de Sociología*. 68, 2, 331-375.

Savage, M. (2000). *Class Analysis and Social transformation*. London: Open University.

Sonatti, F. (2018). Quiénes son y Cuánto tienen los 50 argentinos más ricos. *Forbes.* 61, 50-80.

Wedel, J. (2017). From Power Elites to Influence Elites: Resetting Elite Studies for the 21st Century. *Theory, Culture & Society*. 34, 5-6, 153-178.

Wright Mills, C. [2005 (1957)]. *La elite de poder*. México: Fondo de Cultura Económica.

CAPÍTULO III

Cambiemos y su modelo de Estado:

Hacia un orden jerárquico y modernizador

Por Martín Astarita

Introducción

El triunfo de Mauricio Macri encabezando la coalición *Cambiemos* en las elecciones de 2015 ha sido un punto de inflexión en la historia reciente de la Argentina, al ser la primera vez que una fuerza política orgánica de derecha logra acceder al poder a través del voto popular. En la literatura especializada, la pregunta sobre las causas de esta novedad ha sido suficientemente abordada (ver, entre otros: Freytes Frey y Niedzwiecki, 2016; Murillo, Rubio, Mangonnet, 2016; Tereschuk, 2015). Menos hincapié se ha puesto, en cambio, en la viabilidad de este proyecto político a más largo plazo. Dicha preocupación motiva el presente trabajo.

Cambiemos puede ser calificado como una fuerza de derecha desde dos puntos de vista diferentes, pero complementarios entre sí: ideológicamente (Di Tella, 2015), porque representa la forma de pensar y sentir de los responsables de dirigir la producción; en términos sociológicos, pues su base social (es decir, aquellos sectores de la sociedad que mayor importancia tienen para su agenda política y sus recursos) se integra fundamentalmente por los sectores de más altos ingresos. Así, en términos cuantitativos, *Cambiemos* ostenta un rasgo que, al decir de Edward Gibson (1996), es típico de las derechas latinoamericanas: su núcleo constitutivo representa una fracción minoritaria de la población argentina.

Una manera de estudiar la estrategia del macrismo para consolidar y ampliar sus fuentes de sustentación es a través del análisis de la concepción que posee sobre el Estado. En tal sentido, la hipótesis principal de esta investigación es que el modelo estatal de *Cambiemos* contempla modos específicos y segmentados de intervención para relacio-

narse con los distintos sectores sociales a los que aspira a mantener dentro su coalición o incorporar a ella.

Este trabajo indagará en la relación del Estado con tres actores sociales: empresarios, sectores vulnerables y clase media. Para ello se organiza de la siguiente manera: luego de esta introducción, se exponen unas breves notas metodológicas y, a continuación, en la segunda sección, se esbozan los lineamientos generales sobre el modelo de Estado que propone *Cambiemos*. El concepto clave de su proyecto es la modernización y precisar su contenido pondrá de manifiesto las transformaciones que lleva adelante tanto en lo que hace al funcionamiento interno de la maquinaria estatal, como al rol del Estado en la sociedad. La tercera sección está dedicada a los empresarios. *Cambiemos* considera que su papel es vital para reimpulsar el ciclo económico, y que la maquinaria estatal, tal como se encuentra configurada en la actualidad, constituye un escollo que inhibe la iniciativa privada y la inversión. Por ende, el Estado debe reducir al mínimo indispensable sus intervenciones y mantener sólo aquellas que estén destinadas a potenciar la acumulación. Tal concepción queda plasmada en una serie de medidas de política económica y, a la vez, en el discurso utilizado para justificarlas, en el que se hace énfasis en los aspectos negativos del aparato estatal (déficit fiscal, inflación, presión tributaria, burocracia). En la cuarta sección, se analizará el vínculo Estado-sectores vulnerables, en el que también se distinguen peculiaridades. En efecto, el gobierno de *Cambiemos* ha desplegado desde el 10 de diciembre de 2015 un conjunto de políticas sociales y asistenciales para dar cobertura a quienes se encuentran en condiciones de pobreza extrema. Como se verá, estas intervenciones se encuentran en consonancia con los lineamientos fundamentales que pregona el tradicional recetario neoliberal, y no resultan contradictorias, por ende, con el rumbo macroeconómico adoptado. La quinta sección se consagra al estudio de la relación Estado-sectores medios. *Cambiemos* hace suyo el imaginario más difundido en torno a este segmento social, según el cual, sus pautas de comportamiento están regidas por una serie de valores tales como la autonomía y la libertad individual, y el progreso en base al esfuerzo personal y no como derivado de la intervención del Estado, al que se lo percibe mayormente como un obstáculo (por las cargas fiscales que impone, por su corrupción e ineficiencia). Amparado en dicho imaginario, el gobierno implementó diversas medidas en pos de racionalizar el uso de recursos públicos que, paradójicamente, significaron perjuicios económicos para esos mismos sectores medios. La reducción de subsidios a los servicios públicos y el consiguiente aumento tarifario constituye un ejemplo. Finalmente, en la última sección, se esbozan algunas conclusiones en las que se hace hincapié en el componente fuertemente jerárquico del proyecto modernizador de *Cambiemos*.

1. Notas metodológicas

Cabe realizar algunas precisiones metodológicas. En primer lugar, no debe perderse de vista, en lo que sigue, que no se intenta realizar aquí un análisis exhaustivo del conjunto de políticas públicas implementadas por el gobierno del Presidente Macri en la Argentina. Se trata, por el contrario, de una selección cuyo objetivo es poner de manifiesto un determinado tipo de vinculación que propone el macrismo entre el Estado y algunos sectores sociales. En segundo lugar, en este trabajo se le dará importancia no sólo a las políticas públicas sino también al modo en que el gobierno busca legitimarlas. A tal fin, se tomaron como referencia los discursos del Presidente de la Nación pronunciados desde su asunción el 10 de diciembre de 2015 hasta la actualidad[1], y que están disponibles en el sitio web de la Casa Rosada. Para hacer más sencilla y dinámica la lectura, las citas presidenciales aparecerán siempre en cursiva con indicación únicamente de la fecha, dando por entendido que –salvo indicación en contrario– son palabras del Presidente y fueron extraídas de una misma y única fuente (sitio web de la Casa Rosada). Con el mismo objetivo, además, se incluyen en algunos casos las citas presidenciales en notas a pie de página. En tercer lugar, como fuera dicho en la introducción, se han elegido para este estudio sólo tres actores sociales (empresarios, sectores vulnerables y clase media), y se los considerará, a cada uno de ellos, como totalidades indivisas, sin desconocer por ello las heterogeneidades que reinan en su interior. Excedería los límites del presente trabajo descender hacia niveles analíticos más desagregados. Sin dudas, investigaciones de esa índole, que tengan en cuenta la vinculación del Estado con grupos sociales más específicos, podrían reforzar y complementar un enfoque más general como el que aquí se delinea. En cuarto y último lugar, una aclaración terminológica. A lo largo del trabajo, se usarán indistintamente, como sinónimos, *Cambiemos* y macrismo, pues a pesar de que el Presidente Macri accede y se mantiene en el poder gracias a una coalición (*Cambiemos* es el resultado de la alianza entre PRO, Coalición Cívica, la UCR y otras fuerzas menores), es claramente el PRO –es decir, el macrismo–, quien hegemoniza y conduce el gobierno.

2. Consideraciones generales

2.1. La modernización, el orden-progreso del siglo XXI

Orden y progreso, conceptos de raigambre positivista que condensan el proceso formativo del Estado argentino durante el siglo XIX, han resurgido una y otra vez como las

1 Este trabajo se terminó de elaborar el 22 de julio de 2018.

dos cuestiones dominantes que marcaron el pulso de las iniciativas y de las respuestas estatales a lo largo de nuestra historia. Reactualizadas sucesivamente bajo fórmulas diversas (seguridad-desarrollo, estabilidad-crecimiento), manifiestan una misma necesidad: garantizar y sostener las condiciones de funcionamiento y reproducción de un orden social capitalista que enfrenta periódicas crisis por las tensiones y las contradicciones que su propio desarrollo genera (Oszlak, 2004).

Estas contradicciones, que emanan de la naturaleza misma del sistema capitalista, revisten sin embargo peculiaridades vinculadas con la estructura económica y social de cada país. Al respecto, desde principios del siglo XX, las crisis en la Argentina se manifestaron habitualmente en lo que dio en llamarse la restricción externa al crecimiento (REC), esto es, la imposibilidad de lograr un crecimiento sostenido en el tiempo por falta de divisas (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014).

Si en el plano económico, el déficit en la balanza de pagos imprimió históricamente una dinámica cíclica ("pare-siga"), en el terreno político, como señalara Guillermo O´ Donnell (2011), la consecuencia más visible fue el comportamiento pendular de las diferentes fracciones del capital, alineadas, alternativamente, con la coalición mercado-internista o con la coalición exportadora del gran capital (denominada "ofensiva"), en las fases ascendente y descendente del ciclo, respectivamente.

El análisis del arribo del macrismo al poder en diciembre de 2015 en la Argentina debe tener en cuenta esta composición del cuadro general. Indudablemente, su emergencia está íntimamente vinculada con la reaparición de la REC en la última etapa del kirchnerismo (Gerchunoff y Rapetti, 2016). Aunque con peculiaridades propias de la época, la administración *Cambiemos* se alinea con lo que fueron tradicionalmente las propuestas normalizadoras del ciclo económico, y se sustenta para ello en los sectores de la gran burguesía (financiera, industrial, agropecuaria, prestatarias de servicios públicos), integrantes típicos de la coalición ofensiva.

En resumen, un posible punto de partida para analizar la concepción del macrismo sobre el Estado es considerar la forma en que actualiza las cuestiones de orden y progreso en un marco de restricción externa. Hace su aparición, entonces, el concepto de modernización.

2.2. ¿Qué significa la modernización para *Cambiemos*?

La modernización es el eje fundamental sobre el cual se asienta el proyecto político de *Cambiemos.* Develar su contenido concreto contribuye a comprender el modelo estatal al que aspira. Aunque el concepto de modernización posee una vasta trayectoria y uso en la tradición liberal-conservadora (ver Huntington, 2014), y en la Argentina distintos

proyectos políticos a lo largo de la historia han recurrido a él, en *Cambiemos* asume un significado propio y específico que es necesario precisar.

Hay un primer sentido que tiene que ver con una propuesta de reforma burocrática[2]. Para ello, *Cambiemos* parte de un diagnóstico: el aparato estatal es anticuado, lento e ineficiente. Si hay que modernizarlo, es porque se encuentra rezagado en comparación con los sectores más dinámicos del sector privado. Su precariedad e ineficiencia, además, obedecen a que ha sido capturado por motivaciones partidistas, ajenas al interés general[3]. Por lo tanto, modernizar el Estado consiste, ante todo, en incorporar las lógicas, instrumentos y herramientas del sector privado. Así, el primer y sustancial paso para la transformación es la masiva incorporación de dirigentes empresariales y CEOs en puestos estratégicos de conducción estatal[4]. En la matriz interpretativa gubernamental, se postula una contraposición entre una vetusta dirigencia política que acumula décadas de fracaso y el ingreso a la función pública de empresarios quienes, con sus valores y prácticas, constituyen los portadores ideales del cambio.

En el plano institucional, además, el espíritu renovador se traduce en la creación del Ministerio de Modernización y el lanzamiento de un Plan de Modernización del Estado (Decreto 434/2016) que contiene elementos de un paradigma que en la administración pública se conoce como la Nueva Gestión Pública, cuyo punto liminar es justamente la incorporación de herramientas y prácticas que han dado éxito en el sector privado. Pero la modernización no se agota intra-muros. Con este término, se alude también al rol modernizador que el propio Estado debe cumplir en la sociedad, pues tanto en comparación con las ramas más dinámicas de la economía argentina (el "campo", por ejemplo), como en términos internacionales, muchos sectores se encuentran rezagados y forman parte de lo que anteriormente fue denominado como coalición mercado-internista: los empleados públicos que, en su exceso, denotan situaciones de desempleo encubierto; empresarios que sobreviven en base a prebendas y favores estatales; ramas (textil, calzado) y zonas (Tierra del Fuego, conurbano bonaerense) industriales escasamente competitivas y amparadas en ineficientes esquemas proteccionistas, entre otros. La tarea modernizadora del Estado consiste entonces en desmontar las bases y fundamentos de esta coalición, visualizada como una pesada carga para la sociedad en su conjunto.

2 "Hoy estamos acá asumiendo el compromiso de construir ese Estado del siglo XXI que necesitamos que acompañe este crecimiento que todos queremos para nuestro país" (22 de febrero, 2016).

3 "No puede ser que el partido que gana y que gobierna hace lo que se le ocurre. O que utilice al Estado para acomodar a sus amigos, a sus familiares tanto cuando llega como cuando se va. El Estado tiene que estar formado por gente capaz, de carrera" (13 de febrero, 2016).

4 Ana Castellani y Paula Canelo (2017) han estudiado acabadamente este proceso.

Recapitulando, la modernización que debe comandar el Estado puede concebirse como un *mix* de orden y progreso. Orden, concepto que, si bien posee una impronta naturalmente conservadora sobre la que más adelante se ahondará, a la vez, supone una dimensión transformadora y rupturista porque implica fijar nuevas reglas de juego en el terreno económico. Así, desmontar las estructuras proteccionistas, suprimir subsidios y racionalizar los recursos públicos son medidas que buscan, según la óptica oficial, ampliar los ámbitos en los que impere la competencia[5], o sea, espacios que dejen de estar regidos por una lógica política y pasen a estar subordinados a la eficiencia económica. No casualmente, el discurso presidencial antagoniza en forma recurrente con quienes se resisten al cambio, evidenciando con ello un espíritu refundacional[6].

Progreso, en segundo lugar, implica que, a partir del establecimiento del nuevo orden, pueda superarse la longeva "anormalidad" argentina y nuestro país quede alineado con las tendencias que imperan en el resto del mundo. En la visión gubernamental, en efecto, progresar remite, en gran medida, a dejar atrás las diversas anomalías que convierten a la Argentina en una rareza en comparación con la normalidad capitalista. "Argentina es el país más cerrado del planeta" (Francisco Cabrera, 4 de mayo de 2017). "Los argentinos ya no pueden pagar más impuestos, lo hacen como en ningún país del mundo" (14 de septiembre de 2016). "Hace una década que la Argentina es uno de los países con mayor inflación del mundo" (1 de marzo de 2016). "Ni en Brasil, ni en Uruguay, ni en Chile, ni en Paraguay, por citar a algunos de los cientos de países, ninguno de ellos cobra retenciones a la exportación" (2 de mayo de 2016). "La mayoría de las cosas que estamos proponiendo ya fueron alcanzadas por los países de la región y por la mayoría de los países del mundo" (3 de noviembre de 2017).

Este conjunto de excepcionalidades negativas tiene una misma raíz, según el diagnóstico oficial: un Estado excesivamente intervencionista que sostiene, por motivaciones políticas, una anacrónica e ineficiente estructura productiva (de la que emana la coalición mercado-internista), y en base a la cual se genera un encadenamiento de disfuncionalidades sumamente pernicioso para la economía: elevado gasto fiscal, financiado con una creciente presión impositiva y con emisión monetaria, lo que provoca a su vez, inflación y pérdida de competitividad. Las causas de estos males tienen un

5 Cabe aclarar que, en este trabajo, el concepto de competencia alude a una guerra despiadada y violenta que está en la base de los procesos de concentración y centralización del capital (Shaikh, 2006) y no, como supone el enfoque neoclásico y que hace suyo *Cambiemos*, a una lucha pacífica entre empresas atomísticas.

6 "Detrás del miedo al cambio hay a veces una mirada reaccionaria y conservadora, que defiende privilegios y hay grupos que usan el miedo para conservarlos, es mentira que estamos condenados a que se repitan nuestra historia de fracasos, es mentira que hay algo o alguien que quiera perjudicarnos."

trasfondo cultural, pues una parte de la sociedad argentina se acostumbró a vivir en este entorno poco proclive al esfuerzo y a la competencia. Pero al mismo tiempo, el discurso presidencial suele reivindicar un supuesto virtuosismo del ser nacional, inhibido para desarrollar plenamente su potencial por falencias de la propia dirigencia política[7].

En síntesis, la modernización, concepto bajo el cual el macrismo reactualiza el tradicional binomio orden-progreso, implica fijar un nuevo orden económico centrado en la competencia, que naturalmente implica generar mayores saldos comerciales (aumento de exportaciones) y de cuenta corriente (aumento de inversiones), superando de esa manera el histórico problema de la REC.

2.3. La especificidad del neoliberalismo

A primera vista, el modelo estatal de *Cambiemos* parece distinguirse en algunos aspectos importantes de las recetas típicamente neoliberales. Al respecto, suele afirmarse que este paradigma promueve un Estado mínimo que no interviene, confiriendo de esa manera todo el protagonismo al mercado como garante de los equilibrios sociales. Por el contrario, como se ha visto en la sección anterior, el tipo de Estado que concibe el macrismo está lejos de ser pasivo. Objeto de modernización es a la vez actor protagónico que moderniza.

En segundo lugar, la redefinición de las fronteras Estado/sociedad mediante privatizaciones de empresas públicas es otro de los clásicos componentes de las reformas neoliberales, como atestigua la experiencia argentina de los años 1990. Sin embargo, también en este punto, *Cambiemos* se aparta del manual, pues hasta el momento no ha llevado adelante un plan masivo y sistemático de privatizaciones. Tampoco parece estar en el centro de su agenda, pese a que algunas decisiones pueden ser interpretadas como un incipiente paso hacia una eventual privatización a futuro (por caso, las modificaciones realizadas en el sistema previsional a partir de la sanción de la ley denominada "reparación histórica a los jubilados", que tiende un manto de dudas sobre la evolución del fondo de garantías de sustentabilidad).

En tercer lugar, algo similar puede afirmarse en relación con la reducción del tamaño del Estado. Si bien el gobierno ha propagado la idea de que el empleo público tuvo una exagerada expansión durante el kirchnerismo, y en base a ello justificó cesantías y despidos, lo cierto es que la cantidad de puestos de trabajo en el Sector Público Nacional apenas varió: según datos del Ministerio de Trabajo, se pasó de 740.598 trabajadores en diciembre de 2015 a 716.537 en diciembre de 2017, es decir, hubo una merma inferior

7 "Pero todos sabemos que somos mucho mejor que esto, claro que sí. Somos un gran país, con una enorme potencialidad y vamos a salir adelante por la capacidad, por el talento, por la creatividad y la fuerza de nuestra gente" (1 de marzo de 2016).

al 5%. En definitiva, *Cambiemos* propone un Estado activo y hasta el momento no ha realizado privatizaciones ni tampoco redujo drásticamente el tamaño del aparato estatal. Una posible interpretación sobre esta línea de conducta es que el macrismo constituye una fuerza de centro-derecha más pragmática y moderada que otras experiencias pro-mercado que hubo en la Argentina (el menemismo, gobiernos dictatoriales).

En este trabajo se presenta una tesis alternativa. Ante todo, es necesario tener en cuenta el tipo de estructura estatal con la que se encontró *Cambiemos* al asumir el gobierno en diciembre de 2015. En tal sentido, cabe recordar que durante la etapa kirchnerista, aunque con algunas importantes excepciones (AySA, Aerolíneas Argentinas, AFJP, YPF), el Estado no recuperó el grueso de las empresas privatizadas en los años 1990. Por ejemplo, hacia el final del mandato de Cristina Fernández, sólo dos empresas estatales (ENARSA y Aerolíneas) formaban parte de las 200 empresas líderes de la Argentina, a la que habría que agregar YPF como asociación (Gaggero y Schorr, 2016). En otras palabras, las fronteras Estado/sociedad o Estado/mercado han permanecido en los últimos años sin variaciones estructurales.

Algo similar puede afirmarse en relación con el número de trabajadores estatales. En efecto, aunque durante el kirchnerismo hubo una revitalización del empleo público, nunca se volvió a los niveles previos a la reforma del Estado realizada por el menemismo. Un dato por sí solo es elocuente al respecto: la Administración Pública Nacional, en 2015, representaba poco menos de la mitad (43%) de lo que era la planta de empleados en 1989 (Astarita y De Piero, 2017).

Además de estos elementos contextuales, interesa subrayar aquí que lo propio y específico del neoliberalismo no es el tamaño del Estado ni las fronteras que establece con la sociedad. En tal sentido, la reducción del aparato estatal y las privatizaciones son instrumentos y no fines en sí mismos. En efecto, la idea de un Estado mínimo que no interviene, en contraposición a un mercado que, en su libre devenir, se convierte en el eje rector del proceso económico y de la vida social, es más bien un postulado propagandístico que no encuentra correspondencia con lo que ocurre en la realidad. Como advirtiera tempranamente Polanyi (2011) en su discusión con los economistas clásicos, existe una indisoluble ligazón entre las esferas de la política y de la economía, y en tal sentido, el concepto de mercado auto-regulado es un mero artificio que suele eclipsar precisas intervenciones políticas tanto en el momento de constitución del propio mercado, como de su consolidación y su mantenimiento.

En este trabajo, se parte de otras premisas teóricas. Ante todo, se recupera la idea de Duménil y Lévy (2004), según la cual, el neoliberalismo, como proyecto global iniciado en los años 1970, debe ser visto como un nuevo orden social, cuyo propósito es la restauración de los ingresos y de la riqueza de la fracción superior de las clases dominantes,

o sea, de los propietarios de los medios de producción: "[el neoliberalismo] a menudo, se representa como una restauración de la regla de los mercados y una disminución del rol de los Estados. Sin embargo, no se requiere mucha capacidad analítica para comprender que lo que está en cuestión no son los mercados y los Estados *per se*, sino el sometimiento más estricto de estas instituciones al capital. Por un lado, la libertad del capital para actuar según sus propios intereses, y con poca consideración por los trabajadores asalariados y las grandes masas de la población mundial; por otro, un Estado dedicado a la aplicación de este nuevo orden social (…) (Duménil y Lévy, 2004; Traducción propia).

En segundo lugar, pero vinculado con el punto anterior, el modelo estatal de *Cambiemos* se rige por lo que, siguiendo a Lavat y Dardot (2017), constituye lo específico del neoliberalismo, a saber: "El despliegue de la lógica del mercado como lógica normativa generalizada, desde el Estado hasta lo más íntimo de la subjetividad." La competitividad, señalan los autores, se convierte en un principio general de gobierno, que es necesario extender a todos los sectores de la acción pública, a todos los dominios de la vida social. No es ocioso remarcar que para llevar adelante esta tarea se requiere un Estado activo, no un mero espectador.

Con este prisma es posible entonces evaluar el modelo estatal que propone *Cambiemos* y, sobre todo, el tipo de intervenciones específicas que lleva adelante en su relación con los distintos sectores sociales.

2.4. La segmentación

La hipótesis central de este capítulo es que la concepción del Estado que posee el macrismo, aunque es una sola e indivisible, contempla modalidades de intervención específicas y particulares con los distintos actores sociales. Antes de desarrollar y justificar esta tesis sobre la segmentación, es necesario realizar sobre ella tres precisiones conceptuales.

En primer lugar, la segmentación debe ser entendida como parte de los rasgos generales ya referidos. Así, por un lado, no es algo distinto y diferenciado del proyecto de modernización, sino su derivado mismo. Es, en esencia, su concreción práctica. La tarea modernizadora que debe llevar adelante el Estado, en otras palabras, significa redefinir su relación con cada uno de los sectores sociales aquí estudiados. Por otro lado, como parte del proyecto neoliberal, esta redefinición posee un contenido fuertemente jerárquico, en el sentido ya descripto por Duménil y Lévy, pues apunta a reforzar el poder de la clase capitalista y potenciar la acumulación.

En segundo lugar, como fuera dicho en la introducción, en este trabajo se tomarán en cuenta solo tres actores (empresarios, sectores vulnerables y clase media) que, además, son muy heterogéneos en su composición interior. Por supuesto, niveles más desagre-

gados y la inclusión de otros grupos sociales podrían contribuir a matizar y complejizar nuestro análisis.

Finalmente, en tercer lugar, la idea de la segmentación no resulta incompatible con la existencia de otras modalidades de intervención estatal en las que el destinatario final es la sociedad en su conjunto, o si se quiere, el ciudadano, independientemente de su condición social. Así, en temas como obras de infraestructura, medio ambiente o seguridad, el macrismo no suele hacer distinciones tan claras para legitimar el accionar estatal.

3. El Estado y los empresarios

El proyecto modernizador del gobierno tiene como uno de sus componentes fundamentales la redefinición del tipo de vínculo del Estado con quienes son propietarios de los medios de producción. La premisa es que el empresario debe convertirse en el actor estelar que reimpulse el proceso económico: "Los protagonistas son ustedes, y ustedes tienen que tener claro que ese rol es muy importante. Porque si ustedes tienen éxito y ustedes crecen, ustedes le van a dar trabajo a muchísimos argentinos" (14 de diciembre de 2015).

Este mensaje presidencial a los empresarios, que se ha repetido con leves variantes a lo largo de estos más de dos años de gestión, condensa en buena medida no sólo la manera en que *Cambiemos* concibe la economía sino también el contenido jerárquico de su proyecto político. Si el éxito del país depende del bienestar empresarial, es lógico que el Estado asuma dicho objetivo como prioridad, lo cual implica que otros actores sociales no sólo queden en un lugar relegado y subordinado, sino también que eventualmente puedan verse perjudicados económicamente por determinadas medidas que procuren mejorar la situación de los empresarios. En la narrativa presidencial, en efecto, son frecuentes las referencias a que el rumbo macroeconómico elegido, que privilegia a los empresarios, conlleva una serie de sacrificios para el resto de la población pero que, transcurrido un tiempo, derramará en beneficios generales.

Así, el Estado tiene, en el terreno económico, una misión primordial, que consiste en inducir el aumento de inversiones. Y el gobierno de Macri busca cumplirla con todos los medios que tiene a su disposición: "(…) Estamos acá con todo el equipo para ayudar, para colaborar y como siempre digo, nosotros somos los responsables de cortar el pasto, de poner los arcos, de marcar las rayas y de ayudar a que los argentinos metan goles. Y ustedes tienen que meter muchos goles para que haya mucho trabajo en la Argentina, porque ese es el camino para que tengamos pobreza cero en este país" (18 de abril de 2016).

Esta metáfora futbolera se concreta en distintas pero simultáneas acciones estatales. Un primer paso para generar condiciones óptimas de inversión es impulsar obras de infraestructura que, en la óptica oficial, son consideradas de fundamental importancia

para reducir costos logísticos y de producción y, a su vez, una vía para la modernización. Así, el Presidente suele insistir en que su gobierno llevará adelante "el mayor plan de infraestructura de nuestra historia", haciendo hincapié además en que la Argentina es un país atrasado en esta materia.

Un segundo eje de intervención reside en la eliminación de trabas burocráticas que obstaculizan y ahogan la iniciativa privada. El diagnóstico del que se parte es que la configuración actual del Estado, con sus numerosas regulaciones y controles burocráticos, y la consecuente presión tributaria que de ellos se deriva, representa un obstáculo para el mundo empresarial. Muchas de estas intervenciones, por otra parte, en nombre del bienestar general, encubren en verdad la defensa de privilegios indebidos, intereses políticos y corporativos, redes clientelares y prácticas corruptas.

La recreación y multiplicación de espacios donde el capital pueda competir y expandirse sin restricciones con plena vigencia de los mecanismos de mercado apunta entonces a reducir al mínimo indispensable el denso entramado de regulaciones burocráticas. Esa, y no la cantidad de empresas públicas, es la pesada herencia que dejó el gobierno anterior[8]. No es difícil encontrar medidas implementadas por la administración *Cambiemos* pasibles de ser interpretadas en este sentido. Hay dos que, lógicamente, se destacan por su impacto político-simbólico (se tomaron en los primeros días del gobierno de Macri) y económico, como son la salida del denominado "cepo cambiario" (se eliminaron los límites para la compra de dólares) y la reducción/eliminación de retenciones a productos agropecuarios, entre ellos, la soja. Pero el listado es largo y variado. Se eliminaron las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación, los Registros de Operaciones de Exportación, el encaje del 30% sobre el ingreso de divisas del exterior, la restricción para la compra de Letras y Notas del Banco Central, las retenciones a las exportaciones industriales y a la minería. Además, se redujeron una serie de impuestos (bienes personales, ganancias de empresas, ingresos brutos a nivel provincial), se desreguló el sistema energético e hidrocarburífero; y se eliminaron límites en las tasas de interés activas y pasivas. En el mismo sentido, fue sancionado el denominado mega-decreto (N 27/2018), por medio del cual fueron suprimidas una serie de regulaciones y controles en pos de la simplificación de los trámites y de la desburocratización; y se creó una "Secretaria de Simplificación Productiva", encargada de revisar y autorizar normas que afecten el accionar empresario.

Esta orientación gubernamental no sólo se fundamenta en aras de lograr mayor eficiencia productiva. Para *Cambiemos*, la supresión de estas intervenciones estatales cons-

8 "Queremos dejar atrás un Estado complicado, lento, burocrático, pensado sobre normas llenas de vueltas, basadas en la desconfianza y no en el espíritu simple de cumplir con la ley (...). Las empresas tienen que concentrarse en producir e innovar, porque eso genera trabajo, en lugar de gastar energías innecesarias en trámites" (30 de octubre de 2017).

tituye un acto de estricta justicia, pues elimina privilegios indebidos y nichos de corrupción. En otros términos, el repliegue estatal es visualizado por el gobierno como un acto tendiente a la neutralidad y la equidad, al ser las señales impersonales del mercado y no favoritismos políticos *ex-ante* las que en forma progresiva pasan a determinar los ganadores y perdedores. Sin embargo, la pretendida neutralidad no se corrobora en la realidad, pues como fuera dicho anteriormente, el mercado auto-regulado es una ficción que suele ocultar precisas intervenciones políticas. El eje rector del accionar estatal en el marco de un proyecto neoliberal como el que expresa *Cambiemos*, interesa reiterar, es la restauración de los ingresos y de la riqueza de la fracción superior de las clases dominantes. Así, el gobierno ha tomado una serie de medidas que no son otra cosa que re-regulaciones y beneficios estatales concretos a determinadas empresas o sectores productivos, y que lejos están del mercado auto-regulado. Se destacan, entre otros, los acuerdos sectoriales en la industria automotriz, con el otorgamiento de beneficios impositivos para la producción nacional, y en el sector energético (yacimiento de Vaca Muerta), en el que el Estado nacional garantiza precios mínimos de gas a los productores.

La neutralidad y equidad no se alcanzan, además, por una razón de orden lógico: el supuesto tratamiento igual a sujetos desiguales sólo puede reproducir las desigualdades. En otras palabras, la eliminación de regulaciones estatales o la supresión de esquemas de protección recaen sobre sectores productivos e incluso empresas de un mismo sector que tienen pronunciadas brechas de productividad y de competitividad. El resultado inevitable es la profundización de las diferencias inter e intra-sectoriales, ya de por sí muy marcadas en la economía argentina.

Las trayectorias diferenciales de la actividad agropecuaria y la industrial reflejan lo dicho. En efecto, desde sus inicios, el gobierno ha promovido una serie de acciones y medidas que beneficiaron a los sectores agroexportadores. Así, como fuera dicho, hubo una marcada devaluación inicial en el tipo de cambio (superior al 30%), se disminuyeron y/o eliminaron retenciones a los principales productos (soja, maíz, trigo), y se eliminaron una serie de trámites y regulaciones burocráticas. El argumento del gobierno para justificar este tipo de medidas ilustra bien el tipo de concepción estatal que promueve en su relación con los empresarios: "Quiero anunciarles algo que a todos nos molesta, pero a mí también me molesta mucho, que es esta cosa de tanto registro y tanta pata encima del que trabaja y el que produce: vamos a anular el Registro Fiscal de Operaciones de Granos (…). El Registro Fiscal de Tierras Rurales Explotadas, también la vamos a anular; otro se llama creo que RENSPA, también lo vamos a anular; el Registro de semillas (RUS), lo vamos a anular, y de siete declaraciones juradas que tienen que hacer, van a tener que hacer una sola por año, y vamos a seguir anulando todos los trámites que podamos, porque valoramos el tiempo de ustedes y queremos que lo empleen en crecer, en

trabajar, en innovar y no de hacer de cadetes de múltiples trámites, que genera el Estado. Porque –como les decía– nos sentimos que somos un equipo, que ya quedó muy atrás lo que pasó hace diez años con la 125" (13 de marzo de 2018).

Ahora bien, similares políticas dirigidas al sector industrial, cuyos niveles de productividad son en términos agregados sensiblemente inferiores a los del sector agropecuario, tuvieron, previsiblemente un impacto diferente. Al respecto, la eliminación de retenciones a los bienes industriales, la devaluación y el conjunto de acciones dirigidas a simplificar trámites y desburocratizar la actividad, dejaron como saldo un crecimiento muy magro en el último bienio: en 2016, la industria cayó un 5,2%, mientras que el leve rebote de 2017 (2,8%) no llegó a alcanzar lo perdido (INDEC). Peor aún fue la evolución del empleo en la industria manufacturera: en junio de 2018, había un total de 1.182.700 trabajadores en este sector, la cifra más baja desde 2010 (Ministerio de Trabajo, 2018).

La evolución intrasectorial de la industria muestra también grandes diferencias. Al respecto, en el lado de los grandes perdedores, se destacan aquellos más afectados por la apertura importadora: maquinaria de oficina, contabilidad e informática (-39,5%), prendas de vestir (-16,7%), textiles (-16,6%), y cuero y derivados (-16,2%). En el conjunto de los ganadores, a su vez, se encuentran sectores vinculados con la actividad agropecuaria, como la fabricación de maquinaria y equipos (7,5%), y los metales comunes (3,7%).

Estos resultados no deben sorprender. El hecho de que el Estado confiera al empresario un rol primordial para dinamizar el ciclo económico, y que busque para ello estimular de distintas maneras la llegada de inversiones, no significa que las medidas adoptadas y el rumbo macro-económico elegido sean neutrales y repercutan en forma homogénea sobre el vasto y heterogéneo mapa empresarial. En efecto, el gobierno ha identificado algunos rubros estratégicos que considera prioritario reimpulsar, como el sector agropecuario, prestatarias de servicios públicos, las finanzas y algunos rubros industriales particulares (los vinculados al mercado exportador, el automotriz). Para otros sectores, especialmente manufacturas que son trabajo-intensivas (coalición mercado-internista), la eliminación de regulaciones y el repliegue estatal han tenido un fuerte impacto negativo. Esta evolución diferencial se encuentra en consonancia, por otra parte, con el objetivo del gobierno ya mencionado, de ampliar los espacios regidos por la competencia, cuyo proceso, cabe insistir, consiste en una guerra incesante y despiadada entre capitales cada vez más grandes, y que tiene como corolario la intensificación de la concentración y la centralización[9].

9 El Presidente lo ha formulado en sus propios términos: "El país crece si las pequeñas empresas se transforman en medianas y estas en grande". "Me pregunto por qué las empresas chicas son buenas y las grandes son malas. Le estamos mandando un mensaje a todos estos chicos de que nunca crezcan, que nunca mejoren, porque van a pasar a ser malos" (3 de marzo de 2017).

Un tercer eje de intervención por parte del Estado, en la búsqueda de aumentar el caudal inversor, es a través de la reducción del consumo. En la visión macroeconómica gubernamental, en línea con los postulados neoclásicos, la inversión es igual al ahorro, y ambos están en oposición al consumo. En otras palabras, los niveles de inversión (y de ahorro) son inversamente proporcionales a los niveles de consumo. El diagnóstico que hace *Cambiemos* sobre la etapa kirchnerista es que hubo un elevado consumo (alimentado a través de la emisión monetaria, causante a su vez de la inflación) y ello obturó la inversión privada. Es un diagnóstico centrado en el exceso de demanda, y, por ende, recesionista, muy habitual, cabe decir, en los programas normalizadores que suelen imponerse en la Argentina durante las fases descendentes del ciclo económico, en momentos de reaparición de la restricción externa al crecimiento.

La tarea del Estado, en tal sentido, implica asumir un papel protagónico para que los recursos se canalicen desde el consumo (popular) a la inversión (empresaria). Se trata, ni más ni menos, que conferir al Estado un activo papel en la redistribución de ingresos. Más adelante se analizará en profundidad el proceso de quita progresiva de subsidios a los servicios públicos y el consecuente aumento de las tarifas en gas, luz, agua y transporte, pero interesa adelantar aquí que se trata de una medida que desalienta el consumo popular (sobre todo, en las franjas medias) y canaliza recursos hacia las empresas prestatarias. Para justificar este papel de redistribuidor de ingresos, *Cambiemos* apela a una retórica centrada en señalar la lesividad que estas pautas de elevado consumo popular generan en el funcionamiento económico. Emerge aquí, nuevamente, la pretensión de fijar un orden jerárquico, según el cual, la sociedad debe sacrificarse ajustando sus hábitos de gasto para reimpulsar la inversión y con ello aumentar el bienestar general.

Finalmente, un cuarto elemento, clave en la visión oficial para inducir inversiones, es ofrecer certidumbres sobre la perdurabilidad en el tiempo de las condiciones de acumulación. El capital no sólo necesita espacio para su libre desenvolvimiento y mayores niveles de rentabilidad, sino también la garantía de que el marco institucional que permite estas óptimas condiciones no va a mutar en lo inmediato.

Para ello, en primer lugar, el gobierno se acopla voluntariamente y desde un comienzo a lo que requieren los cánones tradicionales de la ortodoxia. Así, *Cambiemos*, con pocas variaciones, elige un rumbo macroeconómico que replica los aspectos fundamentales de los programas típicamente normalizadores que se implementan desde la segunda mitad del siglo XX en nuestro país, a saber: reducción del déficit fiscal, ajuste de salarios, política monetaria y crediticia restrictiva, eliminación de subsidios al consumo masivo, supresión de los esquemas de protección en búsqueda de mayor eficiencia económica, y desregulación para el libre movimiento de capitales.

En segundo lugar, como la ortodoxia se demuestra andando, son fundamentales las garantías que pueda ofrecer el gobierno al gran capital de que el rumbo elegido no será alterado en el mediano y largo plazo. Y es aquí donde reside una de las notas distintivas de *Cambiemos*. El mayor gesto para derramar confianza hacia los inversores es que la conducción estatal, en sus puestos estratégicos, está a cargo de empresarios y ex CEOs que, ajenos a las típicas desviaciones populistas del pasado (los políticos que buscan votos), "hacen lo que hay que hacer", según consagra el lema oficial. Emerge así una diferencia con respecto a lo que fueron recientes experiencias pro-mercado en la Argentina (como el menemismo o la última dictadura militar), en las que los funcionarios más inclinados a la ortodoxia liberal (generalmente a cargo del Ministerio de Economía) veían limitado su accionar por sectores, dentro del mismo gobierno, que poseían mayor "sensibilidad" política[10].

Por último, y en línea con el punto anterior, el Presidente busca en sus discursos, en forma recurrente, despejar las dudas del gran empresariado, presentándose como un par entre ellos, que ha decidido involucrarse en la gestión pública, y que conoce a fondo sus necesidades y demandas. Intenta, de esa manera, dar certidumbres de que el cambio en marcha llegó para quedarse, y que no habrá alteraciones en el mediano plazo.

Para finalizar este apartado, cabe subrayar que a través de la variable tiempo quedan visibilizados aspectos fundamentales del orden jerárquico al que aspira *Cambiemos*. Los empresarios no son sólo prioridad en la toma de decisiones y en el rumbo económico adoptado, sino que, además, es necesario que el gobierno de continuas garantías de que las condiciones óptimas para la inversión no se verán alteradas en el futuro. Por el contrario, el resto de la sociedad (sectores vulnerables, clase media), además de estar en un segundo y subordinado lugar, deben tener paciencia para transitar un presente poco venturoso, hasta que derramen los frutos provistos por el *boom* inversor.

4. El Estado y los sectores vulnerables

Pobreza cero fue uno de los ejes centrales de la campaña de Macri para llegar a la Presidencia. Aunque una vez en el cargo aclaró que cumplir cabalmente esta promesa era imposible y que se trataba tan sólo de un horizonte hacia el cual había que avanzar[11], el Presidente repitió una y otra vez el deseo de que al finalizar, su gestión sea evaluada por lo realizado en esta materia. ¿Qué significado tiene esta preocupación y sobre todo cómo

10 En el trabajo de Mariana Heredia (2015) se narra en detalle cómo el estallido de la convertibilidad fue interpretado por muchos sectores ortodoxos como la prueba de la irresponsabilidad y demagogia de los políticos.

11 "Hablar de pobreza cero es hablar de un horizonte, de la meta que da sentido a nuestras acciones" (10 de diciembre de 2015).

se compatibiliza con lo dicho en la sección anterior, en la que se puso de manifiesto que son los empresarios los principales beneficiarios del rumbo macroeconómico elegido?

El análisis de una serie de políticas, de tipo económico y social, implementadas desde diciembre de 2015, permitirá vislumbrar la naturaleza y el tipo de intervención estatal que propone *Cambiemos* en su relación con las franjas más vulnerables de la población. Luego de los primeros meses de gestión, en los que hubo una batería de medidas a favor de los sectores empresariales más concentrados, el gobierno de Macri decidió atender la situación de los grupos de menores ingresos. Así, en marzo de 2016, el Presidente dispuso por decreto (492/2016) la extensión de la cobertura de las asignaciones familiares, al duplicar el tope de ingreso familiar para recibir la asignación a 60.000 pesos por mes. Al mes siguiente (abril), mediante el Decreto 593/2016, amplió el número de beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH), incorporando a los hijos de los monotributistas de las categorías más bajas. Estas medidas hacia los sectores vulnerables encuentran un mismo tipo de justificación en el discurso presidencial. Se supone que son de transición, pues la economía, con el nuevo gobierno, está en camino hacia una reconversión estructural, cuyo sello será la eficiencia y la generación de oportunidades para todos. El Estado, entonces, debe proteger a quienes más sufren durante el cambio en ciernes: "Todos han tenido una ayuda extra para paliar este momento. Pero también les dije que queremos que, lo antes que podamos, dejemos atrás estos instrumentos; porque queremos que haya realmente la oportunidad de volver a elegir, que todos los argentinos puedan elegir dónde vivir, en qué trabajar, a partir de poner en valor cada economía regional de este país, de poner en valor todo el conocimiento, todas nuestras capacidades, todos nuestros talentos" (25 de abril de 2016).

Como puede observarse, el nuevo gobierno, lejos de eliminar la AUH como algunos auguraban, amplió el alcance de una herramienta impulsada bajo la presidencia de Cristina Fernández en 2009 y que ya por entonces se consideraba, en algunos aspectos, como una ruptura con el enfoque de política social neoliberal predominante en la década de 1990: se basa en el reconocimiento de la informalidad como riesgo social; sin ser universal, es un programa social extendido y masivo que se aleja del asistencialismo selectivo y focalizado; no tiene límites en cuanto a la cantidad de beneficiarios; posee carácter permanente, por lo que, en términos prácticos, se convirtió en un nuevo derecho; y se financia con recursos propios de ANSES y no con un organismo de asistencia crediticia (Arcidiácono, 2016). Ahora bien, junto a su extensión, la AUH sufrió un marcado deterioro en el poder adquisitivo durante el macrismo, en virtud de la marcha de la economía, especialmente por los altos niveles de inflación, en combinación con un

cambio a la baja en la fórmula utilizada para su actualización[12]. Así, entre julio de 2015 y el mismo mes de 2018, el poder de compra de la AUH registró una caída del 20,3% (CIFRA, julio de 2018).

Otra línea de acción en materia de política social del gobierno de *Cambiemos* fue la suspensión de las moratorias previsionales, que había constituido un eje central de la era kirchnerista. En su lugar, el macrismo promovió una nueva herramienta, la Pensión Universal para Adultos Mayores (PUAM). Creada por medio de la llamada ley de "Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados", la PUAM está dirigida a quienes no reciben una jubilación o pensión (u otro tipo de retiro), y consiste en una prestación vitalicia no contributiva dirigida tanto a hombres como mujeres de 65 años o más, y cuyo monto se ajusta de acuerdo con la ley de Movilidad jubilatoria. La PUAM supone dos desventajas en comparación con los beneficios consagrados para los jubilados: por un lado, para las mujeres, se eleva la edad (de 60 a 65) y, por otro lado, el monto a percibir equivale al 80% del haber mínimo.

El caso de la PUAM resulta paradójico: por un lado, la nueva prestación se volvió más restrictiva, al elevar la edad jubilatoria. Por otro lado, replica algunas características ya comentadas para el caso de la AUH: es masiva y en cierta manera universal (aunque para una población específica, la de adultos mayores), y constituye un derecho, pues tiene carácter permanente y no establece cupos ni límites en su otorgamiento, ni está sujeto a ningún tipo de condicionalidades. Asimismo, al igual que en el caso de la AUH, hubo un deterioro en el poder adquisitivo de la PUAM. En este resultado convergen dos factores: por un lado, representa el 80% del haber mínimo (que les hubiese correspondido a las personas que ingresaran a las moratorias, en caso de no haber sido discontinuadas). Por otra parte, la PUAM se actualiza con la nueva fórmula de movilidad sancionada en 2017, y que representa un retroceso con respecto a la que se utilizaba previamente.

Un tercer eje en política social reside en las modificaciones que ha realizado *Cambiemos* al programa denominado Plan Ingreso Social con Trabajo, Argentina Trabaja, creado en 2009. Dicho Plan, destinado a personas sin empleo, en su formulación original contemplaba la conformación de cooperativas de trabajo para que ejecuten obras de infraestructura diseñadas y planificadas por el Poder Ejecutivo Nacional y los gobiernos provinciales y municipales. El macrismo implementó una serie de cambios en el diseño del Plan: en lugar de estar centrado en las cooperativas, el foco pasó a ser las personas que reciben subsidios a cambio de actividades de capacitación y tareas comunitarias. Se

12 Cabe recordar que, en diciembre de 2017, el Congreso sancionó una nueva ley de reforma previsional, que establece una nueva fórmula de movilidad jubilatoria, calculada en adelante por el 70% de la variación del IPC nacional y el 30% de la variación del salario registrado promedio -RIPTE-. El mismo índice se aplica a la AUH.

fijaron, además, nuevas cláusulas por presentismo y en términos generales, todo el plan se reordenó bajo criterios más "eficientistas". Finalmente, un punto no menor es que si bien los requisitos de ingreso establecidos por la nueva normativa siguieron siendo similares, se agregó la exigencia de no ser propietario de más de un inmueble y no disponer de un automotor con menos de 10 años de antigüedad. Este Plan refleja, al igual que los dos casos anteriores, una evolución aparentemente paradójica: la cantidad de beneficiarios aumentó durante la administración *Cambiemos*: en diciembre de 2015, tenía alrededor de 107.000 beneficiarios, mientras en noviembre de 2017 (último dato disponible), el número total ascendía a 175.000, un 63,7% más que los que había cuando Macri llegó a la Presidencia (Ferrari Mango y Campana, 2018). Pero de nuevo, el poder adquisitivo de este Plan se vio deteriorado, pues su monto quedó fijado en la mitad del valor del salario mínimo vital y móvil, cuya evolución en el último bienio fue negativa: entre julio de 2015 y julio de 2018 el SMVM disminuyó un 10,3% (CIFRA, 2018).

Otro hito importante de *Cambiemos* es el progresivo recorte que llevó adelante en el programa de pensiones no contributivas, especialmente las prestaciones por invalidez, que consisten en una pensión otorgada por el Estado nacional a aquellas personas que tengan una invalidez que les genere una disminución en la capacidad laboral del 76% o más. Con el argumento de que durante el kirchnerismo habían tenido un crecimiento exagerado y que se usaban con fines políticos y clientelares, el gobierno se amparó en una norma del año 1997 (Decreto 432/97), vigente, pero que no se aplicaba y que impide acceder a las pensiones a quienes disponen de bienes o gozan de otros beneficios previsionales o de carácter no contributivo. Esta situación dio lugar a la baja y suspensión de un número creciente de beneficiarios. La decisión del gobierno, directamente ligada a la voluntad de reducir el gasto público, fue reorientar el programa hacia la población en condiciones de pobreza más aguda.

Un criterio similar se aplicó en materia de subsidios a las tarifas de servicios públicos. Desde los inicios mismos de la gestión *Cambiemos*, se produjo una quita progresiva de subsidios a las tarifas de gas, electricidad, agua y energía, lo que derivó en pronunciados aumentos que castigaron especialmente a los sectores medios de la sociedad (algo que se analizará más en detalle en la próxima sección). El gobierno, al mismo tiempo, implementó una tarifa social para los sectores más vulnerables de la población[13], morigerando de ese modo el impacto negativo que podría tener sobre ellos el aumento tarifario. En definitiva, la lógica de intervención fue similar a la evidenciada en el caso de las pensiones por invalidez: el recorte, que en este caso consiste en ir de un esquema de subsidios

13 La tarifa social la reciben jubilados o pensionados, y quienes tienen alguna discapacidad, reciben la AUH o subsidio de desempleo, o se encuentran en situación de pobreza.

generalizados a uno focalizado, tiene como premisa que el Estado debe ayudar solamente a las personas que realmente lo necesitan.

La descripción de políticas sociales y asistenciales implementadas por *Cambiemos* no es exhaustiva, pero alcanza a fin de iluminar algunos rasgos relevantes del tipo de intervención estatal que propone en su relación con los sectores más vulnerables. Una primera característica es que la centralidad de la pobreza en los discursos presidenciales tiene cierta correspondencia empírica. En efecto, el gobierno ha desplegado en estos más de dos años una serie de medidas que ampliaron, en términos numéricos, la cobertura y asistencia a las franjas más vulnerables de la sociedad. Se destacan, en tal sentido, la ampliación de los beneficiarios de la AUH, el establecimiento de la pensión universal (aunque se elevó la edad para recibirla, no exige ninguna otra condición para su acceso), y el incremento en la cantidad de beneficiarios del Plan Argentina Trabaja.

Ahora bien, esta ampliación o masificación (con rasgos universalistas), que parece apartarse del carácter focalizado que asumieron las intervenciones neoliberales típicas de los años 1990, se da en simultáneo, como fuera dicho antes, con el deterioro en el poder adquisitivo de dichas prestaciones (AUH, pensión universal y el reformulado Plan Argentina Trabaja). ¿Cómo interpretar esta situación, en principio paradójica, de masificación y a la vez deterioro de estas tres importaciones políticas sociales? La aparente contradicción no es tal si se la aborda desde un punto de vista teórico. En efecto, una premisa fundamental del tipo de intervención neoliberal es que las políticas sociales y asistenciales no deben interferir en el mercado de trabajo. Una de las maneras para asegurar ese resultado es que el monto de las transferencias no sea lo suficientemente alto como para que represente una competencia frente al salario de los trabajadores ocupados. Así, con montos relativamente bajos, "se refuerzan las compulsiones destinadas a favorecer la concurrencia de los trabajadores al mercado de trabajo" (Logiudice, 2017).

Por otra parte, el enfoque neoliberal es palpable, aunque de manera distinta, en lo realizado por el macrismo en otras políticas sociales. Tanto en lo que respecta a las pensiones por invalidez como en la tarifa social para servicios públicos ha primado en el gobierno una visión estrechamente fiscalista, de ajuste en el gasto público. La lógica de intervención en ambos casos es similar: se imponen criterios meritocráticos basados en la acreditación de la situación de pobreza como condición para la percepción de la asistencia, promoviendo así una intervención eminentemente focalizada. En palabras del Presidente, "el Estado va a estar donde sea necesario, para cada argentino y en especial para los que menos tienen" (10 de diciembre de 2015).

En síntesis, a pesar de que, en algunos aspectos, la política social del macrismo se alejó de las directrices emanadas del manual neoliberal clásico (por ejemplo, respecto de la masificación/universalización de ciertas prestaciones), lo cierto es que en sus lineamien-

tos fundamentales existe una estrecha identidad con este paradigma. Se trata, en definitiva, de un conjunto de intervenciones cuyo objetivo primario consiste en dar cobertura a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad social, pero sin que ello implique interferir en la dinámica de un mercado laboral que es, a la vez, progresivamente precarizado y desregulado. En tal sentido, como afirma Logiudice, "hay una estrategia de activación de la fuerza de trabajo que, en este caso, no solo se mantiene, sino que se perpetúa por la vía de un descenso cada vez más mayor de los montos transferidos, el reforzamiento de ciertos mecanismos de acceso a ciertos programas (incluyendo la elevación de la edad para acceder a la pensión) y la eliminación de planes y mecanismos de protección, en los casos más extremos" (2017: 22). Con este enfoque teórico resulta comprensible y compatible lo visto hasta el momento en cuanto al tipo de vinculación que propone *Cambiemos* con respecto a los empresarios y a los sectores más vulnerables. En efecto, la estrategia de activación de la fuerza de trabajo por medio de las políticas sociales se encuentra en plena consonancia con el tipo de intervenciones estatales que ubican como protagonistas a los empresarios y que buscan reactivar, de todas las formas posibles, el caudal inversor.

Para concluir este apartado, finalmente, cabe señalar que, al contrario de lo que indica un cierto sentido común instalado, los gobiernos a la derecha del espectro ideológico –como *Cambiemos*– suelen ser pro-activos a la hora de instaurar mecanismos que tiendan a reducir la pobreza o, al menos, dar cierta cobertura a los sectores de bajos ingresos. La experiencia neoliberal de Chile en las últimas décadas así lo confirma. En efecto, es notorio que uno de los principales logros del modelo trasandino inaugurado por Pinochet en 1973, que combina economía de mercado con políticas sociales activas, haya sido la reducción en los índices de pobreza, mientras que los niveles de desigualdad han permanecido prácticamente inalterados (Repetto, 2016).

5. El Estado y los sectores medios

El concepto de clase media puede tornarse difuso, ya que no sólo hay distintos criterios (económicos, culturales, educacionales) y modalidades para delimitar sus fronteras, sino que en nuestro país existe en torno a este sector social una cuestión de identidad que la hace peculiar y distinta al resto. Al respecto, según la CEPAL (2014), nueve de cada diez argentinos se consideran de clase media. Para los fines de este trabajo, sin embargo, el acento no recaerá tanto sobre estos criterios objetivos ni sobre el sentido de pertenencia que asumen los sujetos sociales, sino más bien en la percepción que tiene el gobierno sobre la clase media, y en base a ese entendimiento, el modelo de Estado y de políticas públicas que impulsa para relacionarse con ella. Si como dijera Bourdieu (1999: 24-25), "las clases sociales existen en cierto modo en estado virtual, en punteado, no como algo

dado sino como algo que se trata de construir", aquí se pondrá énfasis en el modo en que el Estado actúa y piensa a la clase media, contribuyendo en ese mismo proceso a constituirla y forjar su identidad[14]. En esa dirección, el macrismo hace suyo parte del imaginario más característico y tradicional con el cual se suele identificar a la clase media, según el cual existen algunos valores predominantes que rigen su comportamiento y su modo de vida, a saber: la autonomía y la libertad individuales, y la noción de progreso y el ascenso social en base al esfuerzo personal. Tales valores, además, suelen aparecer en forma de oposición al Estado, al que se lo concibe como un obstáculo y una pesada carga que inhibe el desarrollo de este conglomerado social[15].

Amparado sobre este imaginario, que conecta además con algunos lineamientos centrales de la propia concepción del Estado que posee el macrismo, el gobierno promueve toda una serie de medidas en distintas áreas que, en su contenido concreto, resultan sumamente disímiles, pero que justamente, tienen como punto en común la manera en que se las busca legitimar. La libertad individual, como podrá observarse a continuación, es el fundamento último del accionar estatal. Así justifica el Presidente, por ejemplo, las mejoras en el transporte: "Este tipo de proyectos, que devuelven miles y miles, millones de horas a los pasajeros para que decidan en libertad si quieren quedarse en sus casas junto a sus afectos o si quieren estudiar más o si quieren trabajar más, hace que ellos puedan decidir porque hay un Estado inteligente con un Gobierno que lo conduce" (13 de febrero de 2016).

Similares motivaciones subyacen, en el mensaje presidencial, al anunciar obras públicas y la consiguiente creación de puestos de trabajo: "También hablé de libertad, ese valor tan importante para todos nosotros. Estoy comprometido todos los días a trabajar para que cada día más argentinos puedan elegir, elegir en libertad dónde vivir, en qué trabajar" (9 de julio de 2017).

El mismo patrón argumentativo se evidencia con respecto a la política de seguridad, muy presente en las preocupaciones públicas que manifiesta el Presidente: "Porque claramente una parte importante de poder elegir, de poder sentirnos libres, es sentirnos seguros, sentirnos tranquilos" (9 de mayo de 2018). Este tipo de justificaciones ancladas

14 Nos ha resultado sugerente e inspirador el estudio realizado por Adamovsky (2009). En particular, dos ideas que allí se exponen: por un lado, que la clase media argentina constituye un conglomerado sumamente heterogéneo que logra sin embargo construir una identidad propia; y por otro, que la expresión clase media fue introducida en nuestro país a principios del siglo XX por intelectuales y dirigentes políticos de derecha, en un intento de la elite por debilitar los lazos de solidaridad entre los estratos populares más bajos y los que ostentaban una mejor situación.

15 Cabe decir que ese imaginario no es unívoco y es motivo de disputa, pues en sentido inverso, existe también una representación en la que la clase media se caracteriza por su capacidad de lucha y de movilización, atributos que forjaron en la sociedad argentina un *ethos* igualitario.

en la libertad individual pone en evidencia, por contraste, las escasas referencias por parte de *Cambiemos* y en especial del Presidente en torno al valor de la igualdad social como motor y guía de las intervenciones del Estado. Es un silencio sintomático. En todo caso, hay menciones a la noción de la igualdad de oportunidades, según la cual, el Estado debe ofrecer las debidas condiciones (entendidas mayormente en un sentido negativo, o sea, "no obstaculizar") para que las personas, en base a su esfuerzo personal, puedan conseguir las metas que se proponen[16]. Como observara agudamente Rosanvallon (2013), la teoría de la igualdad de oportunidades justifica que haya desigualdades legítimas. El Estado rara vez aparece en el discurso y en la práctica del oficialismo para revertir las desigualdades sociales, ni para redistribuir riqueza a favor de los más humildes y necesitados. En ese sentido, es posible apreciar desde otro punto de vista el carácter jerárquico del modelo estatal de *Cambiemos*, pues no contempla revertir las desigualdades sociales, sino que, por el contrario, busca que los actores internalicen un orden ya de por sí desigual y jerárquico.

Un segundo eje, derivado en cierta manera del anterior, es que el énfasis que pone el macrismo en determinadas cuestiones que entiende como prioritarias (medio ambiente, infraestructura, seguridad), revelan que posee una concepción subsidiaria sobre el rol estatal, muy en consonancia con los parámetros del neoliberalismo y que conectan, en algunos puntos fundamentales, con el imaginario ya referido sobre la clase media. Si en su vínculo con los empresarios, el macrismo propone un repliegue estatal en diversas actividades como modo de potenciar la acumulación y la inversión, en este caso despliega el movimiento inverso, por medio del cual posiciona al Estado en la asunción de funciones como la seguridad o la protección del medio ambiente, pues entiende que el sector privado no le corresponde involucrarse.

Un tercer eje de intervención se da en materia impositiva, también conectado con el imaginario sobre la clase media, pues se hace hincapié en que el Estado así delineado, constituye una pesada carga para la sociedad, con una asfixiante presión impositiva: "En los años que van de 2006 a 2015, los argentinos pagamos al Estado nacional casi 694 mil millones de dólares más en impuestos que en la década del 90" (1 de marzo de 2016). Con este diagnóstico, entonces, el gobierno promueve la reducción de impuestos como un objetivo prioritario de su gestión. Cabe decir que muchas de las reformas implementadas hasta el momento han consistido en desgravaciones impositivas para los

16 "Volver a nuestras fuentes, a lo que nos inculcaron nuestros abuelos cuando inmigraron a este país: que es la cultura del trabajo, del esfuerzo personal, de ser protagonistas. Este no es un cambio económico, lo he dicho muchas veces, es un cambio cultural. Uno habla con la gente esa que se levanta todos los días a remarla a las 6 de la mañana, toma el transporte público, trabaja y nunca falta y dicen 'yo quiero este camino, quiero una sociedad en la cual aquel que se rompe el alma es al que le va bien, no al que busca el atajo, el parche, la mentira'" (23 de mayo de 2018).

empresarios, el mundo productivo y los sectores de mayores ingresos. Aun así, el gobierno presenta cada una de estas decisiones como beneficiosas para los sectores medios, que día a día, según destaca la prédica oficial, se esfuerzan para progresar y sufren la carga de un Estado ineficiente que no le brinda los servicios adecuados.

Un cuarto eje, vinculado con el anterior pero que en este caso perjudica económicamente a la clase media, reside en las consecuencias que tiene el repliegue del Estado. Un caso paradigmático es la quita progresiva de subsidios a los servicios públicos y su corolario inmediato, la suba en las tarifas en transporte, gas, electricidad y agua. Es una medida que afecta mayormente a los sectores de ingresos medios de la población argentina. Por un lado, los sectores de altos ingresos, a pesar de tener que pagar tarifas más altas, no ven por ello alterado sus pautas de consumo ni deben hacer mayores sacrificios. Por otro lado, como fuera dicho en la sección anterior, los sectores de bajos recursos gozan de la tarifa social. Según estimaciones –calculadas en base a datos del INDEC, el Ministerio de Energía y las empresas prestatarias de los servicios–, la cobertura de la tarifa social excede el porcentaje de población en situación de pobreza. A nivel país, el 26% de los hogares son pobres y la tarifa social cubre al 31%; en CABA y Gran Buenos Aires la relación es 25% contra 26% –la cobertura se ubica un 1% por debajo–; en la Provincia de Buenos Aires hay 22% de hogares pobres y la tarifa social cubre la situación del 32% de hogares. En definitiva, el problema del aumento de las tarifas se trasladó hacia las familias de clase media baja y media-media.

El gobierno, con esta medida, vuelve a expresar una idea central en su concepción del Estado: las intervenciones y asistencias deben recaer, en forma exclusiva, sobre aquellos sectores que realmente lo necesitan. Los injustos privilegios en materia tarifaria se dan no solo en términos de sectores sociales, sino también a nivel regional, pues la ciudad y la provincia de Buenos Aires concentran la mayoría de los beneficios que se derivan del sistema de subsidios indiscriminados montado por el kirchnerismo. En este doble aspecto –por sectores sociales y por provincias– el discurso gubernamental insiste en la identificación de privilegios indebidos que resienten el funcionamiento del Estado –exceso de gasto– y que se traduce en daños colectivos –como la inflación o la falta de recursos para la atención a los sectores más vulnerables–. Por otra parte, los aumentos tarifarios son un fiel exponente de un aspecto de la concepción estatal que posee el macrismo y sobre la cual ya se hizo referencia anteriormente. En la visión oficial, una de las peores herencias que dejó el kirchnerismo es el aumento desmedido del consumo popular, que debilitó la inversión. Pues bien, a través de la quita de subsidios y la consecuente recomposición tarifaria, se genera un mecanismo de ahorro forzoso en los sectores medios que significa, a su vez, un aumento en los ingresos de las empresas prestatarias y la posibilidad de

disponer de recursos para la inversión. El Estado, entonces, cumple una función crucial en este proceso redistributivo.

Álvarez Agis (2018) ofrece interesantes datos sobre cómo fue variando el peso de las tarifas de luz y gas en las jubilaciones, en los sueldos más bajos y en los salarios medios de los usuarios que pagan la tarifa plena. La luz representaba el 11,8% del haber mínimo jubilatorio en 2000, el 0,4% en enero de 2016 y el 5,5% en abril de 2018. El gas: 10,8% en 2000, 1,8% en enero de 2016 y 7,9% en abril de 2018. Sobre el salario mínimo, vital y móvil el impacto era, en el caso de la luz: 8,9% en 2000, 0,3% en enero de 2016 y 4,4% en abril de 2018. Y el gas: 8,1% en 2000, 1,4% en enero de 2016 y 6,4% en abril de 2018. Finalmente, la tarifa de luz representaba en el salario medio el 2% en 2000, 0,1% en enero de 2016, y 1,6% en abril de 2018. Y el gas: 1,8% en 2000, 0,5% en enero de 2016 y 2,3% en abril de 2018. Así, se explica la insistencia en los discursos presidenciales sobre la necesidad de que la sociedad modifique sus pautas de consumo en lo relativo a la energía: "Cuando usted se encuentre en su casa en invierno y vea que está en remera o en patas, está consumiendo energía de más. En invierno, tenés que estar abrigado en tu casa". O bien: "Por favor, entendamos que la Argentina hoy necesita que cada uno de nosotros sea responsable y que consumamos menos energía. La mínima energía posible". La comparación entre la anormalidad argentina y lo que ocurre en otros países se hace una vez más presente: "Que hoy consumamos más del doble de lo que consume un hermano de Uruguay o un hermano de Chile no es culpa de ustedes, sino de una mala política" (11 de julio de 2016).

Finalmente, el tema tarifas pone de manifiesto otro aspecto digno de resaltar sobre la concepción estatal del macrismo. Durante el kirchnerismo, las tarifas bajas produjeron, según *Cambiemos*, un engaño en la sociedad, que pensó equivocadamente que la energía era gratis y no tenía costos. Es tarea del nuevo gobierno sincerar la situación y generar conciencia no s**ó**lo sobre los elevados costos que implica disponer de energía, sino que estos deben ser asumidos por la propia sociedad. Se pasa entonces de una concepción en la que la energía y los servicios en general eran entendidos como un derecho y, por ende, el Estado debía garantizar su acceso universal, a otra más restrictiva, donde aparecen como servicios por los que hay que pagar. Al haber tarifa social, y el peso recaer en la clase media, esta concepción resulta compatible, nuevamente, con el imaginario ya referido sobre este sector social: si se supone que son individuos autónomos, que progresan en base a su esfuerzo personal, es lógico que se decida trasladarles el costo de acceder a los distintos servicios públicos. Se opera, en definitiva, un cambio relevante, al pasar de la concepción de un Estado como garante de derechos ciudadanos (sin distinciones) a un Estado que brinda servicios a los consumidores (clientes).

Otra política gubernamental, derivada también de la concepción estatal, y que afecta a la clase media, es en lo relativo al empleo público. Por nivel de ingreso, la gran mayoría de los trabajadores estatales forman parte de este conglomerado social[17]. Pues bien, desde diciembre de 2015, el gobierno de Macri ha puesto en el centro de sus diatribas al empleado público, con mensajes por parte del Presidente y sus ministros que significaron una clara estigmatización[18]. Ello dio pie, en primer lugar, a despidos y cesantías en la Administración Pública Nacional. Como fuera dicho anteriormente, en términos numéricos no es significativo la reducción, pero lo cierto es que la política de despidos ha sido progresiva y constante, y se mantiene aún vigente. Así, el gobierno logra mantener un estado de constante inquietud entre los trabajadores, quienes en cualquier momento pueden sufrir las consecuencias de nuevas medidas racionalizadoras. Ese temor ha sido funcional para la estrategia del gobierno de dar aumentos salariales muy inferiores a la inflación. Así, según datos del propio Ministerio de Trabajo (2018), entre diciembre de 2017 y diciembre de 2016, la masa salarial real en el Sector Público Nacional tuvo una caída de 7,4%. En definitiva, el ajuste ha tenido como uno de sus blancos predilectos a los trabajadores estatales, integrada fundamentalmente por sectores medios.

Por último, debe destacarse la política de créditos hipotecarios. A partir de abril de 2016, el gobierno lanzó nuevos créditos a tasa variable para la adquisición, cambio, construcción o refacción de una vivienda atados a una Unidad de Valor Adquisitivo (UVA). El mecanismo de ajuste es mensual: la UVA se corrige por inflación, en función de la evolución de precios. El sistema tiene como ventaja, con respecto a los planes crediticios tradicionales, que ofrece cuotas iniciales más bajas, más próximos a los alquileres actuales. Ello ha sido una de las causas que explica el relativo éxito que tuvo, especialmente durante el año 2017. Sin embargo, el sistema deja de resultar beneficioso cuando se dan contextos de alta inflación, como fueron sobre todos los años 2016 y lo que va de 2018. De todas formas, no es la intención realizar un balance exhaustivo sobre el impacto de los créditos UVA. Su inclusión aquí es porque expresa algunos de los lineamientos centrales de la concepción estatal del macrismo. En tal sentido, el sistema

17 Al respecto, en julio de 2017, una familia tipo (compuesta por dos personas adultas y dos menores), debió percibir más de 15.025 pesos, según el INDEC, para no ser considerada pobre. Para esa misma fecha, sobre 382.000 empleados públicos en el Poder Ejecutivo Nacional y agencias del sector público nacional, el salario promedio era de 38.691 pesos; un 32,5% de ese total percibía más de 40.000 pesos brutos mensuales; un 27,7%, entre 28.000 y 40.000 pesos; un 19,1%, entre 21.000 y 28.000 pesos; y un 20%, menos de 21.000 pesos.

18 El 13 de enero de 2016, el entonces Ministro de Hacienda, Alfonso Prat Gay, sostuvo en una conferencia de prensa que había que sacar la 'grasa militante' y eliminar los 'ñoquis' del Estado. Asimismo, el Presidente sostuvo en otra oportunidad que el Estado se había transformado en un aguantadero de la política.

se basa pura y exclusivamente en los mecanismos del mercado, y coloca al demandante, en términos individuales, en situación de asumir la responsabilidad y todos los riesgos que entraña. El Estado, en todo caso, es el garante de generar condiciones propicias para que el plan funcione adecuadamente, lo que significa, básicamente, que asume el compromiso –hasta el momento no logrado– de reducir la inflación: "Hay que entender que millones de argentinos no tienen casa propia porque las múltiples inestabilidades de la Argentina les impidió el acceso a un crédito que pudieran pagar con su trabajo y que transformase el esfuerzo del alquiler en seguridad y futuro."

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se analizó el modelo de Estado del macrismo. Tres rasgos generales se han puesto de relieve. El primero refiere al concepto de modernización, entendido como un doble proceso, en el que el Estado aparece al mismo tiempo como objeto a modernizar, mediante una reforma burocrática interna que tienda a ajustar su funcionamiento a los parámetros de eficiencia que imperan en los núcleos más dinámicos del sector privado, y como sujeto que moderniza, en un accionar que procura expandir la lógica de la competencia a distintas esferas y sectores de la sociedad que se encuentran rezagados.

Emerge entonces el segundo rasgo, la promoción de un Estado activo, muy alejado de la idea del mercado auto-regulado. Se hizo notar, en tal sentido, que lo propio y específico del neoliberalismo consiste en el despliegue generalizado de la lógica del mercado a fin de instaurar un nuevo orden social que refuerce el poder de la clase capitalista y potencie la acumulación.

El tercer rasgo está vinculado con la hipótesis central de este capítulo, que gira alrededor de la noción de segmentación y a partir de ella, la posibilidad de contemplar modalidades de intervención específicas y peculiares para cada sector social.

Con este prisma, se evaluó el modelo estatal de *Cambiemos* en su relación con los tres sectores sociales seleccionados: empresarios, sectores vulnerables y clase media. De dicho análisis surgen algunos interrogantes respecto de la viabilidad de este proyecto político en el mediano y largo plazo, a saber. Con respecto a los empresarios, se plantea, ante todo, la paradoja de que el gobierno los considera actores estelares para reimpulsar el crecimiento, pero al mismo tiempo, producto del modelo económico aplicado, sus trayectorias resultan sumamente heterogéneas y dispares. ¿En qué medida ello puede generar pujas y tensiones entre un reducido grupo de ganadores (agro-exportadores, finanzas, prestatarias de servicios públicos) y un amplio conjunto de perdedores (mayormente asociados al mercado interno y la actividad industrial)?

Por otro lado, más allá de las garantías de ortodoxia que pueda ofrecer el gobierno, pareciera que escapa a su sola voluntad la posibilidad de propiciar el *boom* inversor tan ansiado y necesario. En otros términos, la continuidad en el tiempo del rumbo macroeconómico, requisito que exigen los empresarios para invertir, depende tanto de la actual administración como del comportamiento presente y futuro de los opositores con expectativas de poder.

En tercer lugar, es lícito preguntarse en qué medida la propia certidumbre que busca dar el gobierno para atraer inversiones (conformar un Gabinete con empresarios y CEOs de empresas en puestos clave, por ejemplo) puede ser fuente, al mismo tiempo, de problemas de legitimidad política en su relación con otros actores sociales. De otra manera: es posible augurar altos niveles de conflictividad social en un modelo que conlleva un intenso proceso de transferencia de ingresos hacia el capital más concentrado y que es ejecutado por el mismo sujeto social que se beneficia de ello (empresarios y CEOs de empresas).

En vinculación con el punto anterior, emerge la cuestión de la relación con los sectores vulnerables: ¿en qué medida las intervenciones gubernamentales hacia esta parte de la población pueden resultar efectivas? ¿Alcanzan para lograr obtener su respaldo político-electoral o, al menos, sirven como elemento de contención social, en el contexto de un modelo económico que exacerba las desigualdades?

Por último, en relación con la clase media, el punto nodal estriba en que el gobierno, al realizar una parte del imaginario que se ha construido sobre este este conglomerado social, lleva adelante una serie de medidas que, en términos económicos, la terminan perjudicando.

Para concluir, del conjunto de estas intervenciones, segmentadas y específicas, se desprende, no obstante, una concepción global del Estado, signada por un proyecto de tipo neoliberal, es decir, orientado al restablecimiento de las condiciones para la acumulación del gran capital y la restauración del poder de clase. En definitiva, el macrismo, como proyecto político que se plasma en su modelo estatal, apunta a la consolidación de un orden modernizador y jerárquico.

Referencias bibliográficas

Adamovsky, E. (2009). *Historia de la clase media argentina: apogeo y decadencia de una ilusión, 1919-2003.* Buenos Aires: Editorial Planeta.

Álvarez Agis, E. (2018). Todo lo que dejaste de hacer para pagar las tarifas. Disponible en: http://chequeado.com/el-explicador/todo-lo-que-dejaste-de-hacer-para-pagar-las-tarifas/

Arcidiácono, P. (2016). *El futuro de la Asignación Universal por Hijo.* Disponible en: http://www.nuevodiarioweb.com.ar/noticias/2016/03/27/15552-el-futuro-de-la-asignacion-universal-por-hijo.

Astarita, M. y De Piero, S. (2017). *Cambiemos y una nueva forma de elitismo político-empresarial.* En D. García Delgado y A. Gradin (Comp.). *Documento de Trabajo N° 5: el neoliberalismo tardío. Teoría y praxis* (pp. 187-201). Buenos Aires: FLACSO.

Canelo, P. y Castellani, A. (2017). *Informe de investigación N*úm. *2. Puerta giratoria, conflictos de interés y captura de la decisión estatal en el gobierno de Macri. El caso del Ministerio de Energía y Minería de la Nación.* Buenos Aires, UNSAM-IADE.

Bourdieu, P. (1999). *Espacio social y espacio simbólico, en Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción.* Barcelona: Editorial Anagrama.

CEPAL (2014). *Panorama Social de América Latina 2014.* Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/6/S1420729_es.pdf

CIFRA (2018). *Informe sobre situación del mercado de trabajo N°4.* Disponible en: http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20Informe%20mercado%20de%20trabajo%20Nro4.pdf

Di Tella, T. (2015). *Coaliciones políticas. De la movilización social a la organización política*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.

Ferrari Mango, C. y Campana, J. (2018). Informe N° 11 "Del Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo" y el "Ellas Hacen" al "Hacemos Futuro". ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado?", julio de 2018. Disponible en: http://politicaspublicas.flacso.org.ar/2018/07/05/informe11oppre/

Freytes Frey, C. y Niedzwiecki, S. (2016). A Turning Point in Argentine Politics: Demands for Change and Territorial Cleavages in the 2015 Presidential Election. *Regional and Federal Studies*. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1080/13597566.2016.1155562.

Gaggero, A., Schorr, M. y Wainer, A. (2014). *Restricción externa. El poder económico durante el kirchnerismo.* Buenos Aires: Crisis y Futuro Anterior.

Gerchunoff, P. y Rapetti, M. (2016). La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015). *El Trimestre Económico*. Vol. LXXXIII (2), Núm. 330, 225-272.

Gibson, E. L. (1996). *Class and Conservative Parties: Argentina un Comparative Perspective.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Heredia, M. (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza en los expertos).* Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.

Logiudice, A. (2017). La política social asistencial argentina y el nuevo escenario político. Las incipientes transformaciones del gobierno de Cambiemos. Trabajo preparado para su presentación en *el 9no Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017. Disponible en: http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSVZPIjtzOjQ6IjI2MzIiO30iO3M6MToiaCI7czozMjoiZWZhODYxZWI2YjdkOGY3MzZiNDhhNDhjMmYyMjhjYjYiO30%3D

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2018). *Seguimiento del Empleo Público Nacional. Datos a diciembre de 2017. Tercer Informe de junio 2018.* Disponible en: http://trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/Seguimiento_del_empleo_publico_Nacional_3.pdf

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2018). *Reporte del Trabajo Registrado.* Disponible en: http://trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/Reporte_Laboral_Junio_2018.pdf

Murrillo, M. V., Rubio, J. M., Mangonnet, J. (2016). El protagonismo de los votantes y la alternancia electoral. *Revista de Ciencia Política*. Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32446000001

O´ Donnell, G. (2011). *Modernización y autoritarismo.* Buenos Aires: Prometeo Editores.

Oszlak, O. (2004). *La formación del Estado argentino: orden, progreso y organización nacional.* Buenos Aires: Ariel Historia.

Repetto, A. (2016). *Crecimiento, pobreza y desigualdad: la vía chilena.* Disponible en: www.economiaypolitica.cl.

Rosanvallon, P. (2013). *La sociedad de iguales.* Buenos Aires: Editorial Manantial.

Shaikh, A. (2006). *Valor, acumulación y crisis.* Buenos Aires: Ediciones Razón y revolución.

Tereschuk, N. (2016). *Raros peinados nuevos.* Disponible en: http://artepolitica.com/articulos/raros-peinados-nuevos/.

CAPÍTULO IV

El tiempo de las elites de poder en la posdemocracia.

Diagnóstico, debates y propuestas posfundacionales

Por Cristina Ruiz del Ferrier y Agustina Gradin

Introducción

"La democracia es ese régimen en que se disuelven los referentes últimos de la certeza"
(Lefort, 2004: 34).

Las elites económicas han reclamado con éxito para sí el poder político del Estado de manera legítima. Probablemente esta sea, y al mismo tiempo no lo sea, la novedad de nuestro tiempo. Tanto las elites económicas devenidas en elites políticas, como la elitización de la democracia, de distintas maneras, cuentan con antecedentes desde que la democracia es democracia. Pero también el legítimo ascenso de las elites económicas al poder político del Estado trastoca las actuales reglas del juego democrático por dentro del propio sistema, sobre todo cuando la desigualdad social es uno de sus principales efectos. Y eso sí comporta toda una novedad. ¿En qué sentido? ¿De qué manera? ¿Cómo explicar las consecuencias de su arribo al poder político? ¿Es compatible la democracia con la desigualdad social? ¿Cuánta desigualdad social es posible tolerar en la posdemocracia?

Sin lugar a dudas, hoy nos encontramos frente *al tiempo de las elites de poder*. En la literatura actual de América Latina como de Europa occidental comienzan a retomarse viejo debates y a fomentarse otros nuevos sobre estos procesos. En dicha bibliografía, varias son las causas que intentan explicar el ascenso de las elites económicas al poder político, y poco a poco, vamos contando con más análisis al respecto. El "giro a la de-

recha" es probablemente una tendencia que responde más a una línea de continuidad con otros países de América Latina, Europa y a los países del mundo occidental, que a una característica singular o anómala de la Argentina desde 2015 a la actualidad. Probablemente, porque el giro a la derecha aquí como en otras latitudes responde a una fase particular del tardo capitalismo. Abundan descripciones más o menos detalladas, más o menos consensuadas, pero aún estamos escasos de interpretaciones que avancen en una perspectiva propositiva frente a esos diagnósticos. Y, principalmente, carentes de respuestas a estos interrogantes: ¿cuáles son las principales consecuencias del ascenso de las elites económicas devenidas en elites políticas para las nuevas lógicas de organización y funcionamiento de la democracia? ¿Qué relaciones pueden establecerse entre el neoliberalismo de la denominada "CEOcracia"[1] y la democracia contemporánea? ¿Qué vías de resistencias legitimas son posibles de pensarse y ejercitarse democráticamente frente a los problemas de nuestro tiempo?

El objetivo de este capítulo entonces es dilucidar dichas consecuencias y transformaciones, valiéndonos de la denominada perspectiva del Pensamiento Político Posfundacional (Marchart, 2009). Este pensamiento crítico, que nace de "los maestros de la sospecha" –Marx, Nietzsche, Freud– (Ricoeur, 1999), sigue por Heidegger y los heideggerianos de izquierda hasta llegar a la actualidad, es, ante todo, una perspectiva propositiva. La perspectiva del Pensamiento Político Posfundacional parte del presupuesto ontológico que asume la caída de los grandes marcadores de la certeza, y desde ese "suelo sin superficie", produce interpretaciones teóricas con pretensiones de incidencia social (Ruiz del Ferrier, 2018). Consideramos que esta matriz teórica colabora también en el discernimiento y la deconstrucción de la racionalidad neoliberal contemporánea.

En este marco de intelección, reflexionar sobre las consecuencias del arribo de las elites económico-políticas al Estado (o al gobierno), merece una reflexión interpretativa sobre la dinámica de las formas de organización y funcionamiento de la denominada *posdemocracia*. En ese sentido, este capítulo nace de una necesidad urgente: reflexionar críticamente desde y para América Latina en torno a una nueva racionalidad neoliberal, capitalista y posdemocrática para dar cuenta de sus principales características y consecuencias para la ciudadanía, la sociedad y para la propia democracia. Nuestra labor consistirá entonces en ofrecer una interpretación, entre las interpretaciones posibles, sobre el ascenso de las elites económicas al poder político a las cuales proponemos denominar "*elites de poder*"[2], para diferenciarlas de las clásicas y tradicionales elites políticas. Sin

1 La denominada CEOcracia se compone de *Chief Executive Officer*, por sus siglas en inglés. Y por *krátos* en griego, gobierno o poder.

2 Recordemos que la definición "elites de poder" corresponde a Vilfredo Pareto (1980), quien dentro de los teóricos del elitismo (junto a Mosca, Michels, Schumpeter, entre otros), sostuvo que siempre el

lugar a dudas, este proceso conlleva tanto al trastocamiento de las reglas del juego democrático tal como las concebíamos hasta ahora. También este escrito nace para contribuir a vislumbrar nuevas formas de incidencia social, de articulación de las demandas del *demos* y de las resistencias legitimas a los intentos de consolidación de la posdemocracia en el contexto del neoliberalismo tardío actualmente en crisis.

En este capítulo, en primer lugar y para pensar la democracia, propondremos un contrapunto entre la lógica política populista, característica de los gobiernos del giro a la izquierda en la región, y la lógica de desarticulación del neoliberalismo tardío, como el nuevo ciclo abierto con el "giro a la derecha". En segundo lugar, nos inscribiremos en el debate respecto a si nos encontramos frente a "nuevas derechas" y cómo la denominada CEOcracia se postula contra el *demos*, generando así todo un desafío para la dinámica democrática. Y, en tercer lugar, ofreceremos algunas "líneas de fuga" (Deleuze, 1991) para pensar propuestas concretas de radicalización de la democracia (Mouffe, 2007) en detrimento de la posdemocracia actual a fin de reflexionar en torno a formas alternativas que re-afirmen el carácter popular de la democracia. Finalmente, daremos cierre a la apertura de estos problemas ofreciendo algunas breves conclusiones.

I. Neoliberalismo tardío *versus* populismo

"En el presente es la expansión del mercado,
que se supone autorregulador, a escala planetaria
la que lanza un desafío al poder democrático."
(Lefort, 2004: 35).

¿Es compatible el capitalismo con la democracia? La democracia liberal como ordenamiento jurídico-institucional de selección de gobernantes, en su versión neoliberal de fines del siglo pasado, impuso un proceso de despolitización de la relación Estado-sociedad en América Latina. El regreso democrático y la primavera de los derechos humanos post dictaduras latinoamericanas de la década de los ´80 dio lugar un período

poder político está en manos de pequeños grupos (de minorías, la clase gobernante, líderes, etcétera). La diferencia entre Pareto y nuestra perspectiva es que nosotras llamaremos *elites de poder* a aquellas elites económicas que aspiran con éxito al poder del Estado y devienen en elites políticas en condiciones democráticas, es decir, como producto de la obtención del cincuenta por ciento más uno de los votos populares en elecciones libres. Asimismo, C. Wright Mills, por su parte, explica que las elites de poder constituyen la minoría que toma las decisiones sobre los asuntos de mayor trascendencia para un país. Para un análisis de esta perspectiva, véase: Wright Mills, C. [2005 (1957)]. *La elite de poder*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

de desintegración social, tanto a nivel económico como político. Durante este embate neoliberal, las mediaciones sociales clásicas de nuestras democracias como los partidos políticos tradicionales y las representaciones gremiales, sufrieron un proceso de deslegitimación proporcional al avance de la desigualdad, al crecimiento de la pobreza y sus consecuencias, y al aumento de la conflictividad social. La democracia neoliberal del siglo pasado no pudo contener ni canalizar el malestar social generado por sus propias políticas económicas. Esto, que fue conceptualizado como "crisis de representación", siguiendo a Tapia (2011), emergió cuando la política institucional no supo dar respuesta a las demandas de redistribución de las riquezas y a las demandas de producción de los consensos básicos en una sociedad, y, por lo tanto, la acción colectiva y la representación de intereses desbordaron las instituciones estatales. La representación, que para el pensamiento político posfundacional (Marchart, 2009) "implica el momento de constitución de una identidad" (Yabrowski, 2013: 4) lo cual supone la emergencia de nuevos actores sociales, es "la que somete al Estado a la diversidad de las demandas y la que le recuerda que el gobierno depende siempre de la adhesión del pueblo" (Lefort, 1992: 142).

En este sentido, el estallido político y social del neoliberalismo en la región a principios del nuevo siglo, dio lugar a un proceso de ampliación de los márgenes de la democracia que diferentes autores caracterizaron como "populista" (Gradin y De Piero, 2018; De Piero y Gradin, 2015; Varesi, 2014; Retamozo, 2014; Ruiz del Ferrier, 2011; Biglieri y Perello, 2007). Este populismo, que en la Argentina se puede encontrar en los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, en el Brasil de Luiz Inácio "Lula" Da Silva o en la Venezuela de Hugo Chávez, pero también en la Bolivia de Evo o en el Uruguay del *Frente Amplio*, tuvo como una de sus principales características (entre otras) haber contenido, a partir de una lógica política propia, una parte importante de las demandas sociales que se encontraban desarticuladas y desatendidas en el periodo anterior (Ruiz del Ferrier, 2011). Respecto a esto, podemos señalar que esta crisis neoliberal emerge como el comienzo de lo que Yabrowski (2013) propone como operación populista, con "la aparición de un antagonismo que implica un espacio social fracturado ante la existencia de demandas insatisfechas y de poder insensible a ellas" (2013: 7).

Sin embargo, en la Argentina, la consolidación de estos procesos de desarrollo basados en el aumento del empleo y del consumo interno como elementos impulsores de la demanda agregada en un escenario internacional favorable, abrieron la puerta a la recomposición de las demandas sociales y de sus principales actores, como ya señalamos en otro trabajo (De Piero y Gradin, 2015). Las nuevas auto-percibidas clases medias que reconstruyeron su capacidad de consumo y de presión durante el primer kirchnerismo (2003-2007), se encontraron frente a un gobierno que, paradójicamente aún en este contexto, comenzó a perder capacidad de articulación política como en el primer

período. El cierre del ciclo de los *commodities* a nivel internacional, los síntomas de la restricción externa, así como la ralentización del crecimiento económico y de la generación de empleo, de la mano de un aumento sostenido de la inflación, construyeron un escenario conflictivo durante el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en la Argentina (2011-2015). Este conflicto se reflejó sobre todo en la relación con los sindicatos (el quiebre de la CGT y de la CTA), así como también en la relación con los sectores medios (De Piero y Gradin, 2015; Gómez, 2014), quienes quedaron en un lugar incómodo en el modelo de desarrollo, atravesados por la inflación y el impuesto a las ganancias y que no fueron efectivamente interpelados por el gobierno de ese entonces. El momento populista que durante los dos primeros mandatos del kirchnerismo funcionó como argamasa de la sustentabilidad política del proyecto, a partir del 2011, encuentra en su propia lógica política a sus principales limitaciones.

El arribo de la centro-derecha al gobierno en la Argentina en 2015, por primera vez a través de elecciones democráticas, evidencia que existieron limitaciones durante el período anterior en los procesos de articulación y canalización de las diversas demandas sociales, que erosionaron la representatividad del proyecto político que las impulsó, aún en escenarios fuertemente influenciados por la judicialización y la mediatización de la política. La crisis económica internacional y local hizo su parte. Como señalamos en otro trabajo (García Delgado y Gradin, 2017), este nuevo periodo histórico se caracteriza por la profundización del conflicto social, y, por lo tanto, de los procesos sociopolíticos de movilización y de protesta de diferentes sectores sociales. Las movilizaciones de amplios sectores de la población y de diversos (y hasta contradictorios) actores, expresan la actualización de la disputa política por la distribución de la riqueza y su proyección futura, en un contexto político y económico conflictivo. El neoliberalismo tardío y su lógica económica, basada en la reactualización de la doctrina del libre mercado y la desregulación económica, deja afuera del sistema económico y social, a más de un tercio de la población de nuestras sociedades. Y como señala Tapia (2011), cuando las instituciones no dan respuesta (y es claro que la orientación de los gobiernos del tardo neoliberalismo es la transferencia de recursos de los sectores populares, a favor de los más concentrados de la economía), la sociedad civil las desborda. La politización de los actores sociopolíticos es un aspecto sustantivo y positivo del populismo, ya sea por su capacidad de canalización y organización de demandas (y esto es necesario y deseable en cualquier sistema democrático), como por su capacidad de construcción comunitaria; ya sea a través de la integración o contención social, así como del mejoramiento en la calidad de vida de sus integrantes, su concientización y expresión a través de redes vinculares. Las formas de construcción comunitaria desplegadas son "modos de involucramiento" específicos, como señala Thévenot (2016), para explicar la acción y la participación de los individuos

en los movimientos sociales, donde la cercanía de las relaciones sociales se constituye en un elemento fundamental. Cercanía que comúnmente se asocia con el territorio o con la comunidad. Como señala este autor, "el involucramiento tiende a transformar una dependencia en un poder" (2016: 254), y esto sucedió con los movimientos sociales durante esta etapa. Desde estas organizaciones se promovieron formas de involucramiento comunitarias o territoriales que politizaron la participación de los individuos a través de sus acciones, construyendo nuevas subjetividades sociales. Este aspecto, muchas veces soslayado en el debate público, nos resulta fundamental para pensar los procesos de inclusión social de la década populista y para repensar la potencialidad de los movimientos sociales. Esta "herencia recibida" es claramente el principal insumo y el punto de partida de la acción de estos actores sociopolíticos en el neoliberalismo tardío.

En este marco, a diferencia del populismo y su lógica equivalencial, el neoliberalismo tardío construye hegemonía a partir de la desarticulación del *demos* en tanto referente empírico del poder (otrora pueblo o ciudadanos). Esta desarticulación se enraiza en la capacidad de la elite de poder de dispersar y dividir las mediaciones sociales y políticas. Así, el *demos* es entendido como públicos segmentados e individualizados y construidos como un mercado, segmentados en públicos diferentes, a partir de dos grandes estrategias de fragmentación. Una estrategia, aunque de manera solapada, es la represión policial de las demandas emergentes. Desde la encarcelación de líderes sociales de forma arbitraria y la persecución, hasta la represión directa de movilizaciones populares, esta estrategia tiene sus límites en tanto que no garantiza la gobernabilidad social en países con la tradición beligerante de nuestra región. La otra estrategia de fragmentación es discursiva y opera sobre la legitimidad de los propios actores y sobre las formas de canalización y gestión de sus demandas. El neoliberalismo tardío en su apelación al ciudadano común y desinteresado, altruista y voluntarioso, despolitiza los conflictos sociales que emergen de la contradicción de intereses impuesta por la lógica económica. Como analiza Gradin (2017), desde la asunción del gobierno de *Cambiemos* en la Argentina, se han acelerado y profundizado los conflictos sociales y las acciones colectivas de protesta y emergen en la cotidianeidad del debate público. Las resistencias a las diferentes estrategias de política pública irrumpen en la agenda gubernamental, mostrando los límites de la sustentabilidad política y social de un proyecto que pretende funcionar con una parte de la sociedad por fuera del sistema económico y social. Sin embargo, la capacidad política del neoliberalismo tardío es justamente la segmentación y la fragmentación de los diferentes actores que protagonizan estos hechos de protesta y de manifestación, en pos de evitar su articulación política general.

Y aquí cabe señalar una paradoja del neoliberalismo tardío: si bien desprecia el rol regulador del Estado en la economía, sin embargo, hace uso del mismo en la regulación

y administración del conflicto social. Las demandas son gestionadas sectorialmente, fragmentando los colectivos sociales, de forma que no emerjan liderazgos individuales o colectivos que puedan capitalizar el descontento y las resistencias. A su vez, se hacen esfuerzos por destruir la legitimidad de las mediaciones sociales y políticas (sus instituciones y sus liderazgos), ya sean sindicatos, partidos políticos o movimientos sociales, "partidizando" sus acciones (a través de constantes denuncias de "kirchneristas", "opositores", "corruptos", o "populistas"). Esto último reviste una gravedad política, en términos de gobernabilidad de las sociedades, y también sociales, ya que son estas estructuras intermedias quienes, en mayor medida, garantizan la cohesión social en situaciones de desigualdad como las que viven nuestros países.

En suma, si para el populismo, podríamos decir, la democracia era el gran articulador de demandas e identidades, en el neoliberalismo tardío se destaca su carácter procedimental. Al intentar respuestas sectoriales y técnicas, siempre parciales y fragmentadas, el Estado pierde legitimidad frente a las demandas expresadas. Las convocatorias al diálogo pueden ser eficaces sobre la opinión pública, pero carecen de viabilidad si no construyen acuerdos perdurables. El intento gubernamental de deslegitimar las mediaciones sociales a través de su constante desgaste público, acusando de "politizar" reclamos sociales, por un lado, desconoce la importancia de las mediaciones en el funcionamiento democrático y, por otro lado, su rol estratégico en la integración de la sociedad.

II. ¿Nuevas derechas? La CEOcracia contra el *demos*

"Sin duda, la democracia da lugar al desarrollo de poderes de aparatos,
el del Estado, o especialmente el de la empresa.
Su manera de ejercerse varía según las oportunidades
que son ofrecidas al uso de la fuerza,
o de la seducción."
(Lefort, 2004: 34).

¿Las elites contra el *demos*? La democracia por sus características singulares como forma de vida (democracia sustantiva) y como régimen político (democracia procedimental), da lugar a oportunidades tanto para la construcción de formas populares de gobierno, como al ascenso al poder de la empresa. Su carácter contingente permite abiertas posibilidades, tanto de derecha como de izquierda –si es que esta diferenciación sirve todavía para estas latitudes–, respondiendo a la afirmación de su propia inmanencia. Un gobierno de pocos para pocos, ¿merece aún llamarse democracia?

Desde el año 2015, en la Argentina, asistimos al ascenso de una nueva derecha o bien a una fase actual del neoliberalismo tardío. Este proceso, ¿comprende una politización de las elites, un elitismo democrático[3], o bien una elitización de la política? Por sus características, muchas de ellas compartidas con "la derecha", consideramos que estamos frente a una racionalidad neoliberal, heredera a la distancia de las experiencias del ´70, y de la década de los ´90, pero que porta una singularidad que le es propia y la diferencia de aquellas experiencias que la antecedieron. Sin duda, este proceso no es tributario exclusivamente de la Argentina, sino compartido con muchos países de América Latina y Europa occidental. Teniendo en cuenta las características distintivas de los gobiernos de derecha que López Segrera (2016) indica, tales como, la imagen de empresarios jóvenes, exitosos y con vínculos con los *mass media* que se orientan a interpelar desde allí al electorado de las nuevas generaciones, nos preguntamos: ¿Constituye este proceso una anomalía, un fenómeno aislado, una excepción a la regla? ¿O debemos pensarlo como un proceso propio de nuestro tiempo?

Ciertamente, una nueva racionalidad neoliberal avanza. Se consolida, menos con la fuerza física y más con la seducción, pero sin lugar a dudas, no exenta de problemas. A veces la seducción tiene efectos simbólicos más fuertes que la misma fuerza material. En ese sentido, las características de la CEOcracia pueden resumirse en las siguientes: elites económicas que, sin dejar de ejercer *lobbies* con el poder político, se convierte ella misma en el poder de gobierno. A esta "metamorfosis de las elites", la denominamos "elites de poder". Pues se entendía por *elites económicas* a los pocos y más grandes empresarios nacionales y multinacionales. Por *elites políticas* "clásicas" se entendía el grupo selecto de políticos provenientes de los partidos políticos principales de un sistema político democrático. En cambio, las *elites de poder*, preferimos definirlas como aquellas elites empresarias que, conquistadas las arenas del mercado, intentaron con éxito para sí, acceder al Estado haciendo uso de las reglas del juego democrático.

Para su doble éxito, primero económico, luego político, motivadas por una insaciable "sed de poder", las nuevas elites debieron planificar una campaña electoral cuya principal característica sea la "seducción" de los sectores de la ciudadanía cansados de la política "tradicional", partidaria, militante y/o popular. Las promesas de campaña se circunscribieron a generar "el cambio" y con este, un contrapunto con el denominado "populismo" en referencia al kirchnerismo (2003-2015), surcando las expectativas de la sociedad argentina orientadas a la apertura al mundo, la reinserción internacional del país para que comience la "lluvia de inversiones", el fin de la corrupción y la institucionalización de la transparencia, bajar la inflación, liberar el dólar, conjugadas con las promesas fallidas de que los trabajadores no pagarían impuesto a las ganancias y que se

3 La expresión le pertenece a Peter Bachrach (1957: 146).

crearía trabajo cuidando los ya existentes, se crearía un plan de primer empleo, se lograría pobreza cero, se crearían créditos inmobiliarios a 30 años, se enfrentaría al narcotráfico, se pondrían en marcha centros para la atención de la primera infancia (*i.e.* Centros Conin), se crearían más de 3.000 jardines de infantes, entre otras políticas públicas. Entre las principales promesas electorales se incluía el lanzamiento del Plan Belgrano, la creación de una agencia nacional contra el crimen organizado, la implementación de boletas electrónicas para evitar fraudes electorales, entre otras que, ante todo, prometían un cambio en el financiamiento de la política (por ejemplo, el financiamiento de las campañas electorales). Entre esas promesas, se desarrollaron las estrategias de *marketing* político, los globos de colores, los mensajes cortos y precisos, el uso novedoso de las redes sociales, el timbreo, los *focus group*, y otros símbolos singulares que constituyeron tan sólo algunas de las tácticas que se desplegaron para alcanzar finalmente la victoria electoral, prometiendo ante todo hacer "lo que hay que hacer". Una vez logrado el ascenso al gobierno, vendría entonces el tiempo de la política efectiva y del cambio real: la desestructuración del populismo.

¿Por qué una elite empresarial quisiera hacerse del poder del Estado? Tal vez, porque el poder pide más poder para su propio desarrollo y acrecentamiento. Así, las elites económicas devenidas en elites políticas desplegaron distintas estrategias para ascender al poder[4]. Por ello, consideramos que el Estado ha sido visto como un medio para la obtención de un fin: acrecentar su poder. ¿Se trata de una nueva táctica de la nueva burguesía, "la clase más revolucionaria de la historia" (Marx y Engels, 1973) que responde a las exigencias de un nuevo tipo de capital especulativo-financiero? En este punto, nuestra hipótesis es que estamos frente al uso estratégico del Estado por parte de la clase dominante. Las elites económicas toman el Estado más para reproducir sus márgenes de ganancias y menos para contribuir con su experiencia de éxito en la gestión de las empresas, en la gestión del Estado. Recordemos que históricamente para la tradición liberal (clásica, moderna y contemporánea) el Estado siempre ha sido considerado como "un mal necesario". Ahora más que nunca necesario para facilitar los grandes negociados financieros-especulativos en el marco de una lógica *offshore*. Sin lugar a dudas, esta nueva racionalidad instrumental de las elites de poder (económico-políticas) responde a una cierta fase (la actual) del capitalismo tardío (Mandel, 1972).

Ni plutocracia ni oligarquía[5]. El arribo de las elites económicas al Estado (elites de poder) forma parte de un nuevo devenir de las posibilidades democráticas, más excluyentes y restrictivas. Su acceso al gobierno, ¿constituye una "captura del Estado"?

4 En este punto, véase el capítulo de Canelo, Castellani y Gentile que se incluye en este libro.

5 Para las tesis respecto a que estamos frente a un "proceso de oligarquización", por ejemplo, véase: Piketty (2014).

Consideramos que no se trata ni un desembarco, ni de una "colonización del Estado" (Milliband, 1969). Recordemos que el gobierno de *Cambiemos* accede al Estado por vía democrática. Por lo tanto, consideramos que se trata de las posibilidades contingentes que la propia democracia en su carácter "salvaje" [6] (Lefort, 2004) e impredecible puede dar lugar. La democracia ofrece las condiciones para la apertura a la inmanencia, a sus abiertas posibilidades, sea a la radicalización de la democracia (populismo), sea a la elitización de la misma (posdemocracia).

En otro tiempo y contexto, en *El príncipe*, Nicolás Maquiavelo enseñaba que lo difícil no es llegar al poder, lo difícil es *mantenerse* y *acrecentar* el poder adquirido (1987). El arribo de las elites de poder al Estado (al gobierno) entonces no ha sido difícil. El desafío principal es mantenerse en el marco de las reglas del juego democrático respetando su principal criterio de legitimidad: la obtención de mayorías[7] para la toma de decisiones democráticas y su genuina representación. Una de las estrategias que desembozan las elites de poder se vincula con la posibilidad de acondicionar las normas, reglas y leyes "a imagen y semejanza de sus intereses particulares", es decir, a sus intereses claramente elitistas. Pero acondicionar el Estado para las exigencias del mercado –*tener un Estado para un mercado*, al decir de Foucault (1997)–, promercado para las exigencias de sus propios intereses de reproducción a otra escala de su capital, constituye, a nuestro parecer, un novedoso proceso de elitización de la democracia en un contexto de globalización y de neoliberalismo tardío, distinto a la "elitización clásica" formulada por Mosca[8], Pareto[9], Michels[10] y Schumpeter[11], Dahl, Sartori, entre otros teóricos elitistas de la democracia.

Las elites económicas arribadas ya al Estado para su propio beneficio representan un proceso novedoso que marca un antecedente en la dinámica democrática. Cambian los actores, pues ya no se trata de las elites políticas tradicionales. Se trata de elites económicas devenidas en elites políticas, es decir, de elites de poder. Y ello trae consigo una

6 Para un desarrollo más exhaustivo de la concepción lefortiana de democracia salvaje, véase: Ruiz del Ferrier (2017a).

7 La democracia tiene como criterio propio de legitimidad la obtención de mayorías. En cambio, la monarquía encontrará en la herencia su criterio de legitimidad principal; la aristocracia en la virtud; la oligarquía en la riqueza; la república en el imperio de la ley; y la tiranía en el temor y la violencia.

8 Mosca formula su teoría sobre "la clase dirigente".

9 Pareto ofrece una teoría sobre "las elites de poder", tal como ya lo hemos mencionado al inicio de este capítulo.

10 Michels, formula la "ley de hierro de la oligarquía".

11 Schumpeter continuando los estudios de Mosca, Pareto y Michels, formula su teoría acerca de la democracia competitiva.

nueva batalla cultural. Una batalla cultural que sepa calar hondo en la opinión pública, formando así un nuevo sentido común que introyecte la necesidad de un cambio. Pero, por sobre todo, la facticidad de deshacerse del imaginario social legado por el populismo (desandar el camino del acceso a nuevos derechos sociales conquistados, los empoderamientos, las luchas dadas, lo nacional y lo popular, entre otros). Y, por otro lado, instaurar una batalla cultural propia, que le de identidad, que se instale en los aspectos simbólicos de la subjetividad a través de mensajes optimistas a la ciudadanía, de una interpelación permanente al individualismo no consumista, al hedonismo, a la meritocracia, sobre doble discursos que posibilitan el pasaje del egoísmo a la soledad, de las luchas sociales clasistas, al empresario de sí mismo; del hombre épico de la revolución, a la cultura del "sálvese quien pueda" y del hombre político a la persona deprimida (Ruiz del Ferrier, 2018; Han, 2017a). Así, se pretende avanzar en la corrosión del carácter (Sennett, 1998) y en la pérdida de los lazos colectivos y sociales, y entonces, finalmente, lograr el repliegue del sujeto del espacio público. ¿Estamos frente al fin del protagonismo del *demos* en la política? ¿Es este un tiempo impolítico, de nihilismo e inacción?

Invitaciones pretendidamente seductoras a navegar por las olas de la incertidumbre, la creatividad y el entusiasmo, vacíos de un proyecto de desarrollo inclusivo y sin un destino colectivo se van conjugando con la denominada *psicopolítica* (Han, 2014). Como ya señalamos en otro libro, "la psicopolítica despliega para sí nuevos mecanismos de psicopoder. Se vale de la eficacia del *Big Data*, como un gran *Big Brother* digital, que gradualmente se apodera de los datos que los propios individuos le entregan de forma afable como si se tratara de una *servidumbre voluntaria* (La Boétie, 1992). La hipercomunicación y la expresión libre que se difunden por las redes sociales se convierten en control y vigilancia de todo el cuerpo social, como un control ilimitado que conduciría a una auténtica crisis de la libertad (…). Así, una meditada manipulación del comportamiento de las personas es posible gracias al condicionamiento pre-reflexivo de los individuos sin consciencia (ni "en sí", ni "para sí") (Ruiz del Ferrier, 2018).

En democracia, la legitimidad se da en los resultados sociales, además de representativos, entre otras causas porque la democracia promete igualdad y justicia social y tiene como criterio de legitimidad la representación política y social de las mayorías. Sobre todo, teniendo en cuenta los problemas sociales que surgen de una crisis económica como la actual donde dos de las principales causas son el déficit fiscal y la recesión (además del crecimiento del riesgo país, la ausencia de los capitales extranjeros esperados, la inflación, el cierre de muchos comercios, PyMEs e industrias, el desempleo, la pobreza, la indigencia, el ajuste sistemático, tanto del sector público como del sector privado, entre otros). Así, minorías *versus* mayorías en condiciones democráticas constituye un

verdadero desafío para la propia dinámica de la democracia que merece ser resignificada a la luz de la singularidad de nuestro tiempo.

Elites *versus demos.* Si estamos frente a un nuevo actor, las elites de poder, que comportan una nueva racionalidad neo-neoliberal, inédita y también inaudita, la potencia del *demos* (del pueblo) deberá buscar formas también novedosas de articulación que la logren emancipar de dicha racionalidad. "¿Qué hacer?" debiera ser hoy la pregunta principal de todas nuestras reflexiones. Una posible respuesta es enfrentar agonalmente la democracia radical y popular a la posdemocracia. Hoy parece vislumbrarse como una de las vías posibles para restituir el populismo frente al neo-neoliberalismo actual.

III. La democracia radical y popular frente a la posdemocracia

"Lo que caracteriza a la política democrática
es la confrontación entre proyectos hegemónicos en conflicto."
(Chantal Mouffe, 2014: 35).

¿La pospolítica de la posdemocracia contra *lo político*? En un mismo proceso, no casual sino causal, se conjuga el neoliberalismo tardío en crisis y el tardo capitalismo especulativo-financiero globalizado y *offshore* con la posdemocracia. La posdemocracia, término acuñado por Colin Crouch (2004), Jacques Rancière (2004) y Chantal Mouffe (2011; 2014), entre otros, es el nombre del proceso por el cual el ideal democrático en la actualidad va perdiendo peso y densidad frente al capitalismo globalizado y frente a la pérdida de la soberanía estatal y del rol representativo del Parlamento y de los partidos políticos como instancias intermedias entre el Estado y la sociedad civil[12]. Una de las características más sobresalientes de la posdemocracia es el proceso por el cual tanto la política y la soberanía como el gobierno y las instituciones democráticas quedan presos del accionar de las elites privilegiadas encarnadas en la figura de directivos, gerentes, accionistas y dueños de grandes empresas. Resulta interesante remarcar con preocupación que para Crouch (2004) ello es consecuencia de una creciente impotencia del activismo igualitario[13]. Pero también, podríamos agregar, del propio accionar "exitoso" de las elites de poder para acceder al Estado.

Por su parte, para Jacques Rancière, la posdemocracia es una práctica gubernamental que legitima conceptualmente a una democracia posterior al *demos*, y que supone

12 Para un análisis pormenorizado de la posdemocracia, véase: Ruiz del Ferrier (2017a).

13 Para un desarrollo más exhaustivo de la perspectiva de Colin Crouch sobre posdemocracia, véase: Ruiz del Ferrier (2017a).

la ausencia misma de la política toda vez que ella misma es sometida a la economía (2010). El Estado (y su razón de ser) preso de los intereses cada vez más globalizados de la economía, queda él mismo en entredicho, y con él, la política, la representación y la propia democracia. El *demos* entonces quedará restringido a la misma reducción de la democracia a sus instituciones estatales, es decir, a un Estado mínimo, con cada vez menos poder de influencia, atribuciones y presencia en el territorio. Es decir, con una debilitada capacidad de acción e injerencia por su marcada retirada cuyo espacio será tomado por la economía. Y así, el mercado se constituirá en el nuevo y casi único ordenador de la vida social. Sin presencia ni posibilidad de antagonismos ni desacuerdos, sólo restaría la mera aceptación de la lógica del capital y la anulación de la política. Sólo nos quedaría aceptar este tiempo que nos ha tocado en suerte y arrojarnos al nihilismo, a la inacción y a la pospolítica.

Para Chantal Mouffe, quien también critica la posdemocracia desde la visión de un proyecto político orientado a la democracia radical y plural, cuando el liberalismo político queda relegado por la prevalencia del liberalismo económico (con su defensa del libre mercado), estamos en presencia de una posdemocracia. En ese sentido, para la politóloga belga, las instituciones están aún vigentes, "pero funcionan en el vacío, porque la democracia implica la existencia de un conflicto, para que los ciudadanos, cuando van a elecciones, tengan la posibilidad de escoger entre proyectos distintos de sociedad. Hoy, y eso es lo que llamo pospolítica, ha habido un tal acercamiento entre la centro derecha y la centro izquierda, que no hay alternativa a la globalización neoliberal. Así no hay democracia" (Mouffe en Sánchez y Santamaría Velasco, 2017).

De este modo categorizada la posdemocracia contemporánea, vemos cómo cambia la significación del mercado en detrimento del Estado, del rol de los *mass media* frente a la retirada de la representación de los partidos políticos, de la mera gerencia administrativa en menoscabo de la política, del *statu quo* de cara a la posibilidad del conflicto, y principalmente, del poder del pueblo por el poder de las elites. Y la democracia se va reduciendo como un cuerpo sin alma, como un cuenco vacío. Estamos formalmente en democracia, pero vaciada de contenido. En ese contexto, las campañas electorales han sido vías necesarias, aunque no suficientes, para la instauración de las posdemocracias. Por un lado, las elites políticas han aprendido a sortear y a manipular las demandas populares por medio de renovados instrumentos y mecanismos. Por otro lado, la ciudadanía disconforme, cansada y demandante de un cambio, se ha visto seducida por "los cantos de las sirenas" que se canalizaban en esas campañas publicitarias. Hoy, como nunca antes, el *marketing* político, las asesorías, las consultoras, el *coaching* ontológico, los *focus group*, las encuestadoras, las formas de organización automatizadas y algorítmicas de la política, mezcla de técnica e inteligencia artificial y metafísica de mala calidad,

se han sofisticado y se han vuelto más efectivas que nunca en nombre de la producción de la posverdad.

Una de las estrategias propia de la posdemocracia es intentar por diversas vías dejar atrás el concepto de gobierno popular y de *demos* para poner en duda el propio concepto de gobierno y así ser pasible de reemplazarlo por el de mera administración y gerencia (*management*). Otra estrategia ha sido consolidar el proceso de la personalización de la política, conjugada con la presentación del "mejor equipo de los últimos 50 años" en nuestro caso vernáculo. Un equipo compuesto por los mejores CEOs y gerentes empresarios, pero liderados por "el primero entre los primeros". La calidad del líder y la construcción de su imagen por la vía de asesores, gurúes extra-políticos, colaboran tanto en el acceso al poder, como, una vez en él, en reemplazar el debate sobre temas sustantivos sobre las cuestiones políticas, económicas y sociales, ocultando el conflicto de intereses público-privados.

Con propuestas vagas, genéricas y simbólicas, los líderes posdemocráticos intentan dirigirse a la ciudadanía que se siente cansada y exhausta de tanta "política", es decir, de tanta grieta, división social y conflicto, y entonces demandan un cambio. Un cambio que no se especifica bien de qué se trataría ni hacia dónde conduciría, pero que ha sido un eficaz significante vacío para anudar en él los sentidos más diversos. En ese contexto, la competencia electoral se ciñe a la búsqueda de individuos poseedores de carácter, supuestamente íntegros, claramente ricos que no van a tener la necesidad de robar y que, sin necesitarlo, de todos modos, están dispuestos a ensuciarse en "el barro de la política" para contribuir genuina cuando no heroicamente con el bien del país. Así, los empresarios para convertirse en políticos de primera mano difunden y promocionan una imagen de éxito, eficiencia, eficacia; de honestidad, de transparencia y de integridad personales, con una procedencia no contaminada del mundo de la política tradicional tan propia de todos sus adversarios políticos.

El neologismo "pos" en la noción posdemocracia, no hace referencia a un tiempo no-democrático. Tampoco es indicativo solamente de un periodo posterior al populismo o incluso al neoliberalismo. Es, ante todo, expresivo de un tiempo democrático paradójico. Las elites de poder sin provenir del ámbito de la política tradicional, partidaria y militante, ni tampoco presentándose ante "las audiencias" como *outsiders* de la política (cantantes, actores, deportistas u otro ámbito), irrumpen en la esfera pública como los únicos que, con éxito demostrado en las empresas capitalistas del siglo XXI, pueden y quieren hacerse cargo de la titánica tarea de revertir la "pesada herencia"[14] y acondicionar el Estado orientado a las directrices del mercado internacional. La paradoja democrática principal de la posdemocracia consiste en que se trata de elites provenientes del campo

14 Para un análisis exhaustivo sobre este tema, véase: Soto Pimentel (2017), pp. 171-182.

económico, material, del mercado que intentan resignificar y relegar el campo de la política y de la soberanía del Estado (la clásica ingeniería institucional compuesta por partidos políticos, parlamentos, sistemas jurisdiccionales y demás organismos burocráticos, entre otros).

El acceso al poder de las elites económicas, devenidas en elites políticas, radica en su éxito en la administración de las empresas y, por lo tanto, aunque falazmente, en su supuesto éxito en la administración del Estado. Pero administrar el Estado no es lo mismo que administrar una empresa por más nacional o multinacional que esta sea (planificación, capacidades estatales, diseño de políticas públicas, comunicación de las políticas, vías de participación de las organizaciones de la sociedad civil y de los ciudadanos, el control de las políticas públicas, el correcto uso de los DNU, la relación con los sindicatos, con los empresarios, la iglesia, con otros partidos políticos, el manejo de los recursos y del presupuesto público, los servicios públicos, las industrias, las PyMEs, la política social, cómo dar lugar legítimo y sin temor al conflicto y a la protesta, en suma, en qué consiste la política y concebir un modelo de desarrollo estratégico, inclusivo y sustentable).

Lo que sí queda claro en este juego de la retórica, entre la apariencia y la realidad, es la concepción de la política que el *homo corporativo*[15] posee, como mera administración y pura racionalidad de la política. El intento de clausurar las posibles vías de reinserción de lo político (el conflicto, el antagonismo, el desacuerdo) hace que sea necesario desplegar los mecanismos necesarios para obturar con ello la reinscripción del populismo (*el mal* entre los males). El discurso de la técnica, la *expertise* y la experiencia de gestión empresarial, la transparencia, pero también la cruzada contra la corrupción, contra la pesada herencia, a partir de un discurso promercado, tan propio del neo-neoliberalismo actual, no convierte a las elites de poder en una excepción a la regla, en una anomalía impredecible e imprevista, sino en una de las posibilidades de la propia democracia.

A diferencia de otras conceptualizaciones "emparentadas" a la posdemocracia, como pueden ser la noción de "democracias delegativas" o "de baja intensidad" (O´Donnell, 2010) o "democracias capturadas" (Sansón Mizrahi, 2017) por tomar tan sólo algunos ejemplos que por cierto resultan muy estimulantes para pensar estos procesos, ya que se explicitan los mecanismos de dominación por los cuales las elites lograrían capturar la democracia –la entronización de la corrupción, la transformación del orden social y valorativo prevaleciente, entre otras–, radica en que en democracia quien decide no es el mercado, sino los ciudadanos, y que no se trata tanto de la baja intensidad del control de la ciudadanía a sus representantes, como es en el caso de la *accountability* (vertical u horizontal) en las democracias delegativas ya analizadas por O´Donnell.

15 Cao, Laguado Duca y Rey, 2015.

Como hemos visto, la posdemocracia prosigue los pasos del neoinstitucionalismo, pero avanza en formas tan novedosas como paradojales. Las mayorías fueron quien abrieron de manera legítima las puertas de entrada al Estado a las elites de poder. Y ello es un resultado propio de la dinámica contingente de la democracia. Es este el tiempo *kairós*[16] de las elites. Un tiempo que se volverá *kronos*[17] cuando finalice la periodicidad de su mandato constitucional. Y allí se vuelva a abrir una nueva puerta de posibilidad para la alternancia en el poder, tan propio de las reglas del juego democrático. Es este un tiempo de oportunidad también para el *demos*, pues el neoliberalismo se encuentra en crisis y eso significa la oportunidad de construir una contra-hegemonía más democrática. Pero mientras ese tiempo llega, habrá que comprender cabalmente cuáles son las consecuencias, las transformaciones y el legado que nos dejará la hegemonía neoliberal: ¿cómo detener los efectos sociales, políticos, judiciales, económicos y culturales de la posdemocracia? ¿Cómo contraponer la política de la posdemocracia signadas por la mera administración y el *statu quo*, a una efectiva radicalización de la democracia? ¿Cómo recuperar formas de *lo político*?

Aquí, algunas ideas que intentan nutrir "la caja de herramientas" de prácticas que contribuirían a radicalizar la democracia en un sentido popular y a contrarrestar los efectos de la posdemocracia. En primer lugar, y en coincidencia con Colin Crouch (2004), el mayor problema que reporta la posdemocracia es que la política se está convirtiendo en un asunto de elites. La elitización de la democracia producto del acceso al Estado de las elites de poder, si bien es una forma posible y legitima, se vuelve un reducto cuya participación queda clausurada a su propia reproducción, excluyendo la participación del *demos.* La falta de información y de mecanismos de participación popular, por mencionar tan sólo dos ejemplos, dan cuenta de ello.

En segundo lugar, la creación de políticas que se orienten a controlar el creciente dominio de las elites de poder. De allí que leyes orientadas a la ética pública, a un efectivo funcionamiento de la Oficina Anticorrupción, a más y mejores mecanismos para el control de las organizaciones de la sociedad civil y de los ciudadanos, puedan ser una realidad y no meramente un retórico recurso a la idea de transparencia de las elites de poder. Éstas son tan sólo algunas de los mecanismos de control de las políticas públicas, además, claro, de un mejor funcionamiento de los sistemas ya existentes (Ruiz del Ferrier, 2017b).

En tercer lugar, ponderar el rol de los distintos partidos políticos para contrarrestar los efectos *centrípetos* de la política. Para ello, sería necesaria una verdadera resignificación del ejercicio de la política como tal, tanto por parte de los partidos políticos, como por parte de la ciudadanía, para evitar la tendencia a la fractura de los partidos

16 Un tiempo *de oportunidad* para hacerse del poder del Estado.

17 Un tiempo sujeto al principio y al fin.

opositores y a la consolidación de los mecanismos gracias a los cuales las elites de poder logren reelegirse electoralmente una y otra vez. La contraposición de proyectos políticos (promercado *versus* proEstado inclusivo-productivo) hace de la democracia, o bien una vida tendiente al individualismo apolítico, o bien, una forma de vida colectiva vibrante.

En cuarto lugar, construir hegemonía (Laclau y Mouffe, 2006), que por cierto no es lo mismo que construir poder (Alemán, 2018), nos lleva a la necesidad de ser capaces de identificar las demandas democráticas y poder articular en una cadena equivalencial las demandas populares. Esta es sin lugar a dudas la tarea que hoy los líderes políticos y sociales deberán contribuir a expresar y a representar. Para acceder al Estado, siguiendo las reglas del juego democrático, lograr la alternancia con las elites de poder, necesariamente significará la obtención de más del cincuenta por ciento de los votos, es decir, el logro de la mayoría. Para ello, habrá que reestablecer los lazos representativos entre los partidos políticos y la sociedad civil. Y, sobre todo, resignificar un proyecto de desarrollo que sea inclusivo, sustentable y factible en el mediano y largo plazo.

En quinto lugar, fomentar la participación de una ciudadanía activa, politizada, empoderada y atravesada por *lo político*. Atendiendo a la máxima que reza que donde hay poder, hay resistencia (Foucault, v/a), el campo social, en su diversidad y heterogeneidad social, puede abrir "puntos nodales" de resistencias y de contra-hegemonía (Laclau, 2005). En un contexto de alta conflictividad, las protestas sociales nos interrogan sobre sus formas de representación y articulación de demandas populares, los liderazgos colectivos o individuales, y la forma en que el sistema político en su conjunto las canaliza. El nuevo contexto político permite visualizar un horizonte alentador a las resistencias, generando un efecto articulador de las demandas y protestas. En este marco identificamos cuatro espacios de demandas que, consideramos, son posibles clivajes de resistencia al neoliberalismo tardío. En primer lugar, las demandas vinculadas al mundo del trabajo formal orientadas a defender el nivel y el poder de compra de los salarios, los derechos laborales y sus estándares de vida. En segundo lugar, las demandas vinculadas a la economía informal y los sectores populares, que abogan por "auto incluirse" en el modelo. En tercer lugar, las demandas vinculadas a los derechos humanos que incluyen a demandas sectoriales y transversales como las del movimiento de mujeres, los pueblos originarios, la tenencia de la tierra y los movimientos ambientalistas, los organismos de derechos humanos, entre otros. Y, por último, aunque por ello menos importante, las demandas vinculadas a la reforma del Estado, ya sea en término de empleo público como de desinversión en área estratégicas como educación y salud, entre otras. La capacidad de articulación política-electoral, amplia y progresista, de las resistencias es obviamente una deuda pendiente de la nueva etapa abierta, donde los diferentes actores

tienen un rol fundamental en la construcción de una alternativa al actual modelo tardo neoliberal.

En sexto lugar, y relacionado al punto anterior, reconducir los caminos para el fortalecimiento de la soberanía popular. Y, principalmente, contrarrestar las consecuencias sociales de la posdemocracia, evitando y revirtiendo los efectos de la desigualdad social. Sin lugar a dudas, el legado que nos dejará la posdemocracia y las elites de poder (mayores índices de pobreza, marginalidad, situación de calle, desempleo, desigualdad, incertidumbre, exclusión social, entre otros) son francamente inadmisible para la democracia como tal. Reiteremos la pregunta que nos hacíamos al inicio de este capítulo: ¿cuánta desigualdad puede tolerar la posdemocracia?

Frente a la posdemocracia, la democracia radical y popular deberá articular las demandas democráticas aisladas en un intento de constituir una identidad popular (Laclau, 1996, 2005a, 2008; Laclau y Mouffe, 2006; Mouffe, 1999a, 1999b, 2010) resignificada a la anterior experiencia kirchnerista (2003-2015) en la Argentina. Ese proceso de constitución de contra-hegemonía podrá verificarse en el año 2019 cuando al producirse las elecciones se abra un marco de oportunidad para la radicalización de la democracia y para la constatación de una nueva hegemonía nacional y popular con un renovado principio articulador. Mientras eso sucede, los actores sociales, jurídicos, políticos, culturales debemos crear mecanismos para controlar a las elites de poder.

Finalmente, anteponer agonalmente[18] la democracia radical y plural[19] a la posdemocracia, conllevará, por un lado, a recomponer el *demos* frente al proceso de su desestructuración (Brown, 2015). Y, por otro lado, a "construir el pueblo" (Mouffe-Errejón, 2016). Frente a la desestructuración del "pueblo" como referente colectivo, contra el individualismo como cultura política ("vos: vecino y/o ciudadano") y la sectorialización de las demandas sociales como estrategia de intervención estatal (los problemas son técnicos, nunca políticos), los movimientos sociales en general construyen comunidad, desafiando esta desarticulación social y la violencia que nos atraviesa. Es decir, sus acciones comunitarias reconstruyen el lazo social a través de su intervención y organización popular, haciendo un aporte sustantivo a la inclusión de una parte de la sociedad, que el neoliberalismo tardío con su lógica, política y económica, excluye. A su vez, su potencial en la construcción comunitaria y popular se encuentra íntimamente ligado a su capacidad de organización y canalización de las demandas sociales insatisfechas que, como ya dijimos y sabemos, en el neoliberalismo tardío van en aumento de la mano de las estrategias de ajuste económico.

18 En este punto, seguimos a Chantal Mouffe (2013).

19 Para este tema, véase: Ruiz del Ferrier (2017a).

Conclusiones

"Hay cuestiones cuya misma formulación bosqueja,
si no la respuesta, por lo menos
los caminos que a ella conducen"
(Claude Lefort, 1954: 45).

En este capítulo hemos querido ofrecer una interpretación de lo que denominamos *el tiempo de las elites de poder*. Para ello, en primer lugar, hemos propuesto esta categoría, elites de poder, para realizar un contrapunto entre la lógica política populista y el neoliberalismo tardío en su "giro a la derecha". En segundo lugar, hemos dado cuenta de cómo la denominada CEOcracia se postula contra el *demos*, generando un verdadero desafío para la dinámica democrática. Y, en tercer lugar, hemos ofrecido algunas propuestas concretas de radicalización de la democracia popular, en detrimento de la posdemocracia actual. Las cuestiones que hemos formulado aquí no son de orden estrictamente teóricas, sino que hemos querido escribir y reflexionar desde y para América Latina y la Argentina en particular en torno a las prácticas inscriptas en una nueva racionalidad neoliberal, tardo capitalista y posdemocrática. Dar cuenta de sus principales características, pero sobre todo de sus consecuencias para la ciudadanía, lo social y la propia democracia, constituyen una tarea tan necesaria como urgente.

Interrogarnos sobre los usos, las prácticas, los discursos, los modos de una nueva racionalidad neoliberal que responde tanto a una fase específica de la consolidación del capitalismo, la actual, especulativa-financiera, como a una lógica *offshore* inédita e inaudita, no constituye una tarea solitaria desde el escritorio de las ideas, sino de una labor ante todo colectiva y de intervención social. En ese sentido, en este capítulo, hemos querido ofrecer un diagnóstico, antes que minucioso o erudito, atento a las prácticas políticas actuales que son perniciosas para la dinámica democrática y para la inclusión efectiva de los que más lo necesitan. En la contraposición entre la racionalidad política del populismo y la referida al neoliberalismo tardío, podemos iluminar aspectos sustantivos de la organización socio-comunitaria. El valor y el compromiso de los movimientos sociales en su potencia de resistencia, sin lugar a dudas, portan la esperanza de una democracia futura más inclusiva, representativa y vital. Los valores de la participación, de la igualdad, de la justicia social, de la militancia, el rol del partido político, la ponderación del propio Estado con sus normas, instituciones, las políticas públicas, la planificación y las capacidades estatales, la soberanía estatal, entre otros valores instituyentes de la política, no deben ser olvidados frente al nuevo "canto de las sirenas" de la retórica neoliberal y pospolítica. En la medida que el ajuste económico del neoliberalismo tardío continúe,

más imprescindible se vuelven los movimientos sociales, las protestas, las resistencias, que de manera articulada aglutinen una contra-hegemonía, es decir, "un pueblo" que sea capaz de constituirse en adversario de las elites de poder. Su capacidad de representación de los intereses de los que quedan excluidos y su capacidad de construcción comunitaria cumplen un rol estratégico en evitar la implosión y la descomposición social, pero también en recuperar la democracia, para profundizarla y radicalizarla.

Desde una particular perspectiva, el pensamiento político posfundacional, hemos intentado indicar un diagnóstico que es necesario reconocer para desplegar propuestas concretas para desandar el legado de la posdemocracia. Un pensamiento situado en (y no sobre) la coyuntura, al decir de Althusser[20], bosquejando cuestiones para indicar caminos posibles y balbuceando preguntas cuya respuesta radica en la inmanencia de un tiempo histórico por venir. Hoy más que nunca, la crítica-propositiva se vuelve una tarea sin par.

El eterno retorno de lo mismo que es lo diferente. Cabe desarticular una vez más los intentos falaces de asemejar el funcionamiento del mercado económico con el funcionamiento de la política como un mercado similar. Entre otras razones, porque ello presupone la idea de un hombre de mercado y a la sociedad como una sociedad de mercado. El resultado que produce este modelo es, sin lugar a dudas, la producción de menos participación popular, menos soberanía y más desigualdad social. Los gobiernos se sucederán, pero las consecuencias de las medidas económicas, políticas, sociales y culturales, quedarán. Y ante viejos o nuevos rostros, deberemos enfrentar entre todos, ese saldo, esas deudas y, sobre todo, una herencia que deja el antecedente de que nuevos actores políticos, como las elites de poder, son y pueden ser contingentemente posibles una y otra vez.

Probablemente, la radicalización de la democracia popular frente a la posdemocracia pueda auto-constituirse desde la fuerza de su propia inmanencia para intentar reestablecer los bienes públicos como la seguridad jurídica (el estado de derecho), el bienestar social (el Estado productivo-inclusivo), la identidad cultural (nacional y popular) y la legitimidad democrática (el Estado democrático). Recuperar los derechos hoy en retroceso, como el acceso a la salud pública, a la educación, al trabajo decente, entre otros derechos vitales, requiere de la articulación de los actores sociales y populares en su nombre, una contra-batalla cultural, aprovechando un nuevo tiempo *kairós*, de oportunidad, para lograr en y desde las reglas del juego democrático, mostrar su nuevo rostro en el nombre del pueblo.

20 La coyuntura "no es entonces la simple indicación de sus elementos, la enumeración de las circunstancias diversas, sino su sistema contradictorio, que plantea el problema político y designa su solución histórica, haciendo de él, *ipso facto*, un objetivo político, una tarea práctica" (Althusser, 2008: 56).

Referencias bibliográficas

Alemán, J. (2018). *Entrevista a Jorge Alemán.* En A. Penchaszadeh, S. Sferco, L. Espinosa, B. Greco y C. Ruiz del Ferrier. *¿Por qué (no) leer a Byung-Chul Han? El Pensamiento Político Posfundacional frente al neoliberalismo actual.* Buenos Aires: Editorial UBU (en prensa).

Alemán, J., y Cano, G. (2016). *Del desencanto al populismo. Encrucijadas de una época.* Barcelona: NED Ediciones.

Althusser, L. (2008). *La soledad de Maquiavelo.* Madrid: Akal.

Bachrach, P. (1967). *The Theory of Democratic Elitism. A Critique.* Boston: Brown Company.

Biglieri, P., y Perelló, G. (2007). *En el nombre del pueblo. La emergencia del populismo kirchnerista.* Buenos Aires: UNSAM Edita.

Brown, W. (2015). *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution.* London: Zone Books.

Canelo, P. Castellani, A y Gentile, J. (2018). *Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri* (2015-2018). En D. García Delgado, C. Ruiz del Ferrier y B. de Anchorena (Comps.). *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el Neoliberalismo tardío.* Buenos Aires: FLACSO.

Cao, H., Laguado Duca, A., y Rey, M. (2015). *El Estado en cuestión. Ideas y políticas en la Administración pública argentina (1960-2015).* Buenos Aires: Prometeo.

Crouch, C. (2004). *Posdemocracia.* Madrid: Taurus.

De Piero, S., & Gradin, A. (2015). La sociedad civil "desorganizada". Protestas y oposición en la sociedad civil a los gobiernos kirchneristas. *Revista Estado y Políticas Públicas.* Núm. 5, Año III, 19-39.

Deleuze, G. (1991). *Posdata sobre las sociedades de control.* En C. Ferrer (Comp.). *El lenguaje libertario.* Montevideo: Editorial Norman.

Forster, R. (2011). El litigio por la democracia. *Revista Pensamiento de los Confines.* Núm. 27, Guadalquivir, verano-otoño, 32-47.

Foucault, M. (1972). *Nietzsche, la genealogía, la historia*. México: La Piqueta.

Foucault, M. (2000). *Defender la sociedad.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Galli, C. (2013). *El Malestar de la Democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

García Delgado, D. y Gradin, A. (Comps.). (2017). *El Neoliberalismo Tardío. Teoría y Praxis.* Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Gradin, A. (2017). Los movimientos sociales en el Neoliberalismo Tardío: Entre la potencialidad política y la resistencia. En D. García Delgado y A. Gradin (Comps.). *El neoliberalismo tardío, Teoría y Praxis. Documento de Trabajo 5* (pp. 215-228). Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Gradin, A. (2018). La organización popular más allá del piquete. Sección Territorio y Movimientos sociales. *Revista MESTIZA*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Gradin, A. y De Piero, S. (2018). El populismo en acción: leyes que respondieron a demandas sociales en los gobiernos Kirchneristas (2003-2015). *Revista POSTData.* 23, Nº 1, 263-294.

Han, B-C. (2014). *Psicopolitica. Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder.* Madrid: Herder.

Han, B-C. (2016a). *Sobre el poder*. Madrid: Herder.

Han, B-C. (2016b). *Topología de la violencia*. Buenos Aires: Herder.
Han, B-C. (2017a). *La sociedad del cansancio*. Barcelona: Herder.
Han, B-C. (2017b). *La expulsión de lo distinto*. Buenos Aires: Herder.
La Boétie, E. (1992). *Discurso sobre la servidumbre voluntaria.* Buenos Aires: Colihue.
Laclau, E. (1990). *Posmarxismo sin pedidos de disculpas* (con Chantal Mouffe). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo* (pp. 111-145). Buenos Aires: Nueva Visión.
Laclau, E. (1996). *¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?* En *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
Laclau, E. (2000). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo.* Buenos Aires: Nueva Visión.
Laclau, E. (2000). *Misticismo, retórica y política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
Laclau, E. (2005a). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
Laclau, E. (2005b). *Deconstrucción, pragmatismo, hegemonía.* En Ch. Mouffe (Comp.). *Deconstrucción y Pragmatismo* (pp. 97-136). Buenos Aires: Paidós.
Laclau, E. (2008). *Debates y combates. Por un nuevo horizonte de la política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
Laclau, E. Mouffe, Ch. (2006). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
Lefort, C. (1990). *La invención democrática.* Buenos Aires: Nueva Visión.
Lefort, C. (2004). *La cuestión de la democracia*. En *La incertidumbre democrática*. Madrid: Anthropos.
Lefort, C. (2011). *Democracia y representación*. Buenos Aires: Prometeo.
López Segrera, F. (2016). *Crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha.* Buenos Aires: CLACSO. Tomado de: biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20160913013520/America-Latina-Crisis-del-neoliberalismo.pdf
Maquiavelo, N. (1987). *El Príncipe.* Madrid: Editorial Mediterráneo.
Mandel, E. (1972). *El capitalismo tardío.* México: Ediciones Era.
Marchart, O. (2009). *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
Marx, C. (1859). *Prólogo*. En *Contribución a la crítica de la economía política* (publicado por primera vez en el libro: Zur Kritik der Politischen Oekonomie, von Karl Marx) (pp. 249-252). Berlín: Restes, FET.
Marx, C. y Engels, F. (1973). *Manifiesto del Partido Comunista.* Buenos Aires: Editorial Anteo.
Mouffe, Ch. (1999a). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Editorial Paidós: Barcelona.
Mouffe, Ch. (1999b). *Por un pluralismo agonístico*. En *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical* (pp. 26-42). Barcelona: Editorial Paidós.
Mouffe, Ch. (2003). *La paradoja democrática.* Barcelona: Editorial Gedisa.
Mouffe, Ch. (2007). *En torno de lo político.* Barcelona: Fondo de Cultura Económica.
Mouffe, Ch. (2010). *Política agonística en un mundo multipolar.* CIDOB. Barcelona: CIDOB.

Mouffe, Ch. (2011). La política democrática en la época de la postpolítica. *Revista Debates y Combates.* Núm. 1. Año 1.

Mouffe, Ch. (2014). *Agonística. Pensar el mundo políticamente.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Mouffe, Ch. (2016). *Política y Pasiones. El papel de los afectos en la perspectiva agonista.* Valparaíso: Universidad de Valparaíso - Manifiestos.

Mouffe, Ch., y Errejón, I. (2016). *Construir pueblo. Hegemonía y radicalización de la democracia.* Barcelona: Icaria.

Miliband, R. (1969). *The State in Capitalist Society*. London: Weidenfeld & Nicolson.

O´Donnell, G. (2010). Revisando la Democracia Delegativa. *Revista Casa del Tiempo*. Vol. III, Época IV, Núm. 31, 2-8.

Pareto, V. (1980). *Forma y equilibrio sociales.* Madrid: Alianza.

Penchaszadeh, A., Sferco, S., Espinosa, L., Greco, B. y Ruiz del Ferrier, C. (2018). *¿Por qué (no) leer a Byung-Chul Han? El Pensamiento Político Posfundacional frente al neoliberalismo actual.* Buenos Aires: Editorial UBU (en prensa).

Piketty, Th. (2014). *El Capital en el siglo XXI.* Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Rancière, J. (2004). *El desacuerdo.* Buenos Aires: Nueva Visión.

Rancière, J. (2007). *El odio a la democracia.* Buenos Aires: Amorrortu.

Rancière, J. (2010). *En los bordes de lo político.* Buenos Aires: La Cebra.

Retamozo, M. (2014). Populismo en América Latina: desde la teoría hacia el análisis político. Discurso, sujeto e inclusión en el caso argentino. *Colombia Internacional.* (82), 221-258.

Ricoeur, P. (1999). Freud: una interpretación de la cultura. México: Siglo Veintiuno.

Ruiz del Ferrier, C. (2010). ¿Democracia o populismo? Reflexiones en torno a la promesa y la representación política desde la perspectiva del Análisis Político del Discurso. Buenos Aires. Disponible en: http://myslide.es/documents/populismo-o-democracia-por-cristina-ruiz-del-ferrier.html

Ruiz del Ferrier, C. (2011). ¿Constituye el populismo una idiosincrasia regional? Una aproximación a La razón populista de Ernesto Laclau. *Revista Argentina de Ciencia Política.* N° 13/14, 2010/2011. Buenos Aires: Eudeba.

Ruiz del Ferrier, C. (2017a). *Las máscaras de la democracia: Figuras posfundacionales de la democracia en el contexto del tardo-capitalismo contemporáneo.* En D. García Delgado y A. Gradin (Comps.). *El Neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis* (pp. 149-170). Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Ruiz del Ferrier, C. (Comp.). (2017b). *Control de Políticas Públicas. La cuestión de la transparencia. La transparencia en cuestión.* Buenos Aires: FLACSO.

Ruiz del Ferrier, C. (2018). *Contra el elogio a la inacción. Byung-Chul Han y el no-poder-poder-m*ás como racionalidad neoliberal. En *¿Por qué (no) leer a Byung-Chul Han? El Pensamiento Político Posfundacional frente al neoliberalismo actual. Ruiz del Ferrier, C., Giuliana* Buenos Aires: Editorial UBU (en prensa).

Ruiz del Ferrier, C. y Mezza, G. (2016). Entrevista a Chantal Mouffe. *Revista Estado y Políticas Públicas.* Año IV, Núm. 6, 165-176.

Ruiz del Ferrier, C. y Mezza, G. (2017). Entrevista al Dr. Yannis Stavrakakis. *Revista Estado y Políticas Públicas.* Año VI. Núm. 9, 223-232.

Sánchez, Ó. y Santamaría Velasco, F. (2017). El populismo es la salida para recuperar la democracia: Chantal Mouffe. *El Colombiano.com.* 26 de febrero de 2017. Disponible en: http://www.elcolombiano.com/colombia/el-populismo-es-la-salida-para-recuperar-la-democracia-mouffe-YE6035098

Sansón Mizrahi, R. (2017). *Democracias capturadas.* Buenos Aires: Colección Opinión Sur.

Sennett, R. (1998). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo.* Buenos Aires: Anagrama.

Soto Pimentel, V. (2017). *La "pesada herencia", libertad de mercado y normalización: Tres ideas de Macri que reflejan la utopía del mercado total.* En D. García Delgado y A. Gradin (Comps.). (2017). *El Neoliberalismo Tardío. Teoría y Praxis* (pp. 171-182). Buenos Aires: FLACSO Argentina.

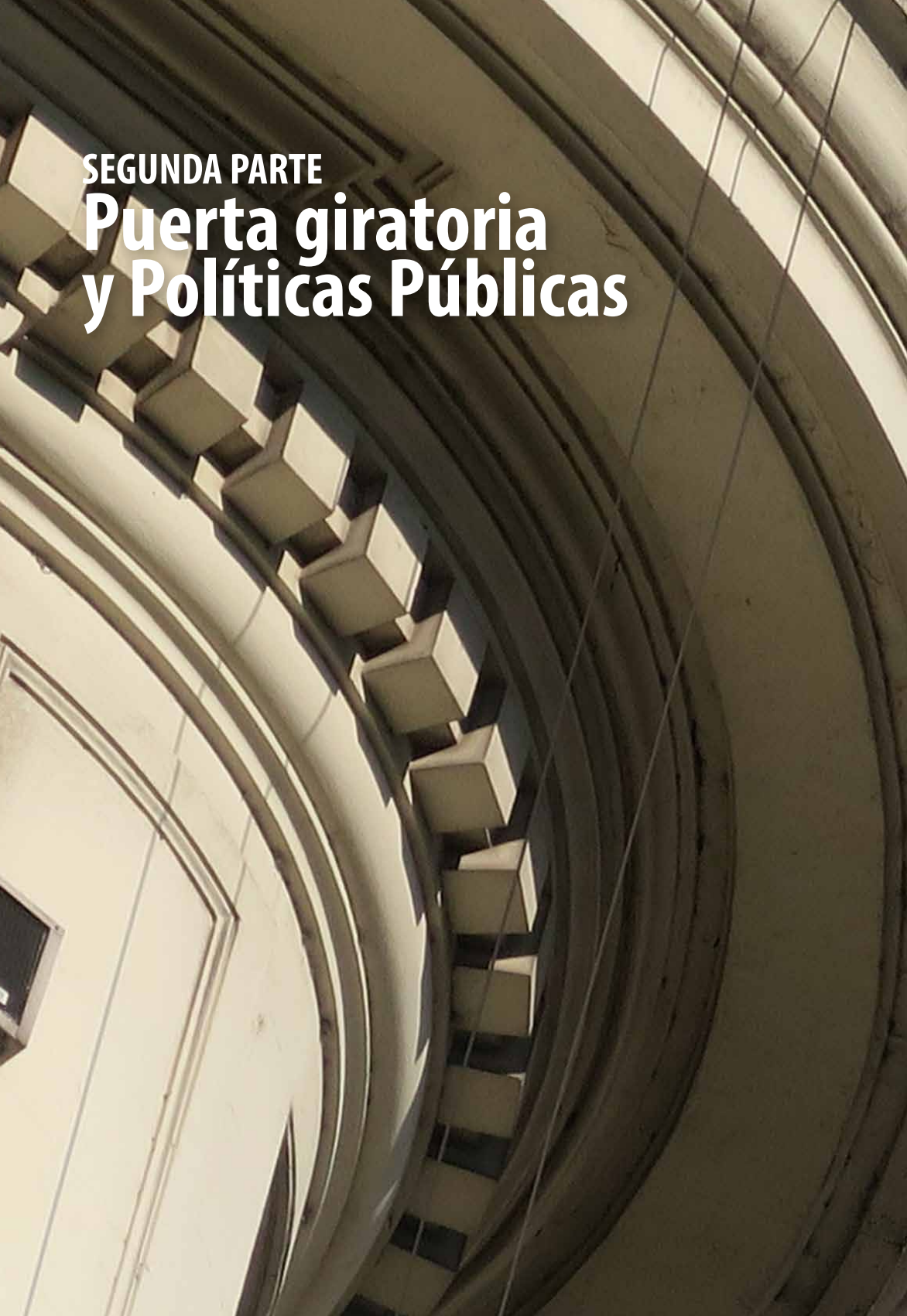
Tapia, L. (2011). *Política Salvaje.* Buenos Aires: Waldhuter editores.

Thévenot, L. (2016) *La acción en plural: una introducción a la sociología pragmática.* Buenos Aires, Siglo XXI editores.

Varesi, G. (2014). La construcción de la hegemonía kirchnerista en Argentina (2003-2007). *Temas y Debates.* (28), 57-80.

Vommaro, G., Morresi, S. y Bellotti, A. (2015). *Mundo Pro. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Planeta.

Wright Mills, C. (2005). *La elite de poder.* México: Fondo de Cultura Económica.



SEGUNDA PARTE

Puerta giratoria y Políticas Públicas

CAPÍTULO V

Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018)

Por Paula Canelo, Ana Castellani y Julia Gentile

Introducción[1]

A dos años y medio de ejercicio del gobierno, es evidente que el gobierno de la alianza *Cambiemos* constituye un fenómeno político singular. Por un lado, por la naturaleza de las políticas estatales implementadas, que en muchos casos constituyen una contundente reversión de aquéllas que fueron implementadas por los gobiernos kirchneristas. En especial se destacan tres: el fuerte cambio en los principales precios relativos de las variables económicas (salarios, insumos difundidos, tarifas y dólar), la quita y/o rebaja progresiva de retenciones a los productos primarios de exportación, y la desregulación y apertura del sector financiero; todas ellas desplegadas en el primer año de la gestión. Por otro lado, porque la configuración del gobierno de *Cambiemos* nos muestra el ascenso a las más altas posiciones de poder político de una elite gobernante integrada por un conjunto de individuos con un perfil sociológico distintivo (Canelo y Castellani, 2017a).

En efecto, hacia fines del año 2015, apenas se conocieron públicamente los nombres, procedencias y trayectorias de los funcionarios designados para integrar el gabinete inicial del Presidente Mauricio Macri, amplios sectores de la opinión pública advirtieron que se trataba, en una inusual proporción, de hombres y mujeres que poseían antece-

1 Este trabajo no hubiera sido posible sin la valiosa colaboración de los miembros del Observatorio de las Elites Argentinas radicado en el IDAES-UNSAM. Agradecemos especialmente a Manuel Varela y Julián Wolpowicz por el atento trabajo de sistematización de los datos de esta investigación. A todos se los exime de cualquier error u omisión.

dentes destacados en la dirección de grandes firmas privadas. Incluso resultó llamativo que muchos de ellos hubieran abandonado esos altos puestos en el sector privado para asumir funciones vinculadas con el ejercicio del gobierno, cuando, se afirmaba, debían estar abandonando posiciones de privilegio para "descender" a las "ingratitudes" de la gestión pública. Para algunos observadores, esto hablaba de la vocación de estos noveles funcionarios, muchos de ellos sin experiencia previa en el gobierno, de provocar un verdadero cambio en la gestión estatal. Se sacrificaban, así, para contribuir con la novedosa experiencia del gobierno de *Cambiemos*, elevando "la eficiencia del Estado", mediante el traspaso de los "exitosos" criterios de la gestión privada, que portaban por trayectoria ocupacional o vínculos personales, a la administración pública, espacio, afirmaban, hasta entonces territorio de depredación del populismo, la ineficiencia, la prebenda, la corrupción. El flamante presidente Macri solía presentarlos como "los mejores cuadros del mundo corporativo", ajenos a "la contaminación de la política partidaria", que venían a integrar con él "el mejor equipo de los últimos 50 años".

Para otros, sin embargo, ya por entonces comenzaba a perfilarse el que sería el principal rasgo del perfil del funcionariado nacional: el de constituir una "CEOcracia" o "gobierno de los CEOs", una novedosa casta de altos ejecutivos provenientes, con una frecuencia inusual, de grandes empresas privadas. Asimismo, se observaba que esta multiplicación de directivos empresarios privados al frente del Estado encerraba un riesgo, potencial, pero no menor: el de que se plantearan "conflictos de intereses". En términos concretos, que a la hora de tomar decisiones estos funcionarios, que en su mayor parte habían desarrollado su carrera, lealtades y vínculos fundamentales en el sector privado, pudieran beneficiar o tender a privilegiar intereses privados o particulares (por ejemplo, los de la/s empresa/s donde se habían desempeñado), vulnerando o perjudicando los intereses generales, los del conjunto de la sociedad que ahora debían gobernar.

En este capítulo, presentamos los resultados de una investigación empírica realizada en el marco de las actividades del Observatorio de las Elites Argentinas, con sede en el IDAES-UNSAM. Analizamos las trayectorias ocupacionales de los más altos funcionarios del gabinete nacional de Mauricio Macri en dos momentos concretos: marzo de 2016 y marzo de 2018[2]. De esta forma, obtenemos dos instantáneas, comparables y

2 En esta investigación consideramos a todos los individuos que fueron designados para ocupar las más altas posiciones jerárquicas en el gabinete inicial (formado por los funcionarios designados por el Presidente de la Nación apenas asumido su cargo, entre diciembre de 2015 y abril de 2016), y en marzo de 2018. Incluimos las posiciones más altas: ministros, secretarios, subsecretarios y posiciones equivalentes, designados en todos los ministerios que integraban el gabinete nacional en cada momento. Los datos relevados son de carácter público, y fueron relevados de distintas fuentes: el Boletín Oficial; diarios y revistas; Currículums Vitae y fichas biográficas de los funcionarios que fueron publicados en las páginas web de los ministerios, eventos académicos, publicaciones oficiales, etcétera. Los

analíticamente valiosas, de la evolución del perfil ocupacional de estos altos funcionarios de una de las esferas más importantes del gobierno nacional, el gabinete de ministros. Se trata así de un estudio que aborda la caracterización de las elites designadas para ocupar dependencias estratégicas en la organización y el funcionamiento del poder gubernamental, cuyo análisis, como ha señalado una extensa bibliografía, permite comprender los objetivos del gobierno, el contenido y orientación de sus políticas públicas, la composición de las coaliciones gubernamentales y los aliados sociales y políticos[3]. Nuestro propósito es caracterizar lo que consideramos una novedosa forma de articulación entre elites económicas y elites políticas, que, consideramos, es característica de los gabinetes nacionales de la alianza *Cambiemos.*

¿Qué es la "puerta giratoria" y por qué es un problema público?

La expresión "puerta giratoria" (*revolving door*) fue acuñada en la legislación norteamericana. Describe el flujo de personas que, en distintos momentos de sus trayectorias ocupacionales o laborales, ocupan altos cargos tanto en el sector público como en el privado. Ese flujo puede darse en distintos sentidos: puede tratarse de altos directivos del sector privado que acceden a puestos relevantes en el sector público; de funcionarios públicos que al dejar su cargo son contratados en el sector privado para ocupar cargos directivos; o de individuos que van ocupando altos cargos en el sector privado y el sector público alternativamente (Canelo y Castellani, 2016).

Este flujo de ingreso y egreso del sector público, desde y hacia el sector privado, puede perjudicar el interés público y beneficiar a sectores privados específicos, y por eso la "puerta giratoria" constituye un problema público de relevancia.

Algunos de los riesgos de la "puerta giratoria" son los conflictos de intereses y/o captura de la decisión pública por parte de poderosos sectores económicos o grandes firmas, o el traspaso de información privilegiada, contactos y *know-how*. La literatura académica identifica diversos mecanismos mediante los cuales el poder económico intenta incidir en la decisión estatal procurando su propio beneficio: el *lobby* individual (que en algunos países está institucionalizado, aunque no en la Argentina); el *lobby* a través de las corporaciones empresarias (cámaras, asociaciones, etcétera); la *colusión público-privada*

resultados generales y parciales del análisis del gabinete inicial del Presidente Macri, y otros informes de investigación del Observatorio pueden consultarse en: http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites-argentinas/

3 Por ejemplo, Amorim Neto (1998), Camerlo (2013), Canelo (2016), Chasquetti, Buquet y Cardarello (2013), Coutinho (2013), Dávila, Olivares y Avendaño (2013), De Imaz (1964), De Luca (2011), Gené (2014), Giorgi (2013), Heredia, Gené y Perelmiter (2012), Joignant y Güell (2011), Pomares, Leiras, Page, Zárate y Abdala (2014).

(acuerdos secretos que implican la cooptación de los funcionarios mediante sobornos y/o dádivas para obtener prebendas o regulaciones favorables); y/o la *colonización* de reductos clave del entramado estatal ubicando dirigentes corporativos o directivos de empresas en cargos públicos (Castellani, 2009).

La preocupación por los conflictos de intereses y la captura de la decisión pública, llevó a la configuración de un campo de estudios específicamente dedicado a la investigación de este tipo de entrelazamientos. Aquí sobresalen los trabajos pioneros de Wright Mills (1956) y Useem (1979 y 1984) para el caso norteamericano; y los más recientes Salas-Porras (2012) para México; Lazzarini (2010) para Brasil; Joignant y Güell (eds.) (2011) y Maillet, Gonzalez-Bustamante y Olivares (2016) para Chile, y Dudouet y Grémont (2007) para Francia. En la Argentina se destacan los trabajos de De Imaz (1964), O'Donnell (1982), Niosi (1974) y Castellani (2009 y 2016).

Las investigaciones señalan que la circulación recurrente entre sector público y privado tiende a generar condiciones estructurales para el conflicto de interés y la captura de la decisión estatal. Así, aquellos funcionarios que registran experiencia previa en el sector privado dentro del área que les toca regular, se verán más inclinados a favorecer a este sector y sus empresas que aquéllos que no poseen ningún tipo de vinculación pasada (Gormley, 1979; Cohen, 1986); y que, además, la visión de los individuos depende tanto del cargo que ocupan en la actualidad, como de los que ocuparon previamente y ocuparán en el futuro (Schneider, 1993). La experiencia internacional comparada muestra además que es en áreas sensibles vinculadas con los mercados de servicios regulados por el Estado (finanzas, seguros, transporte, comunicaciones, energía, etcétera) en donde se observan más claramente estos conflictos entre incentivos privados e intereses públicos.

Teniendo en cuenta estos aportes de la academia y las numerosas denuncias por conflictos de interés que se conocieron, por ejemplo, tras la crisis económica y financiera de 2008, organismos internacionales como la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (2010) y *Transparencia Internacional* (2009, 2010, 2011) establecieron una serie de recomendaciones: a) regular el ingreso, tránsito y egreso de los funcionarios públicos mediante leyes y códigos precisos; b) establecer "períodos de enfriamiento" previos y posteriores a ocupar los cargos públicos si se viene de o se va hacia el sector privado; c) promulgar códigos estrictos que regulen la conducta en el ejercicio de la función pública para minimizar los riesgos que generan las situaciones abstractas de conflicto de intereses; d) fortalecer los organismos de control; e) establecer sanciones ante incumplimientos detectados en el ejercicio de la función pública (Canelo y Castellani, 2016).

Estas recomendaciones permitieron reforzar los marcos regulatorios, en particular en lo que refiere a los "períodos de enfriamiento" que debían transitar los funcionarios antes y después de ocupar cargos gubernamentales, en diversos países. En los Estados

Unidos, Japón, Reino Unido y Países Bajos, por ejemplo, se estableció una espera de dos años posteriores a abandonar el cargo público para volver a trabajar en el sector privado, en un área vinculada. En 31 estados de los Estados Unidos se regulan períodos de "enfriamiento" antes y después del ejercicio de la función pública. En Canadá, el período posterior es de cinco años y existe un código estricto con veinte recomendaciones para evitar conflictos de intereses. En Francia existe una Comisión de Ética Pública que analiza los pasos posteriores de los funcionarios, y normas que establecen un período de enfriamiento de hasta dos años posteriores a dejar el cargo público.

Sin embargo, en la Argentina, la Ley de Ética Pública vigente (N°25.188 y sus modificaciones) no establece ningún período de enfriamiento, ni anterior ni posterior, a la ocupación del cargo público[4]. En su formulación original del año 1999, esta norma establecía un año de espera antes y después para aquellos cargos relacionados con entes regulatorios de servicios públicos, pero tras la modificación sufrida por la misma en el 2001[5], solicitada por el entonces Ministro de Economía, Domingo Cavallo, y el Fondo Monetario Internacional, la "puerta giratoria" dejó de regularse, favoreciendo el ingreso al Estado de numerosos cuadros directivos del sector privado (Canelo y Castellani, 2016). Precisamente esta falta de regulación es la que permite la configuración tan particular del actual gabinete nacional, que como veremos a continuación, plantea una articulación distintiva entre elite política y elite económica, y claros riesgos de conflicto de interés y riesgo de captura de la decisión estatal por parte de intereses privados.

La "puerta giratoria" en el gabinete inicial de *Cambiemos* (diciembre de 2015 - marzo de 2016)

Si analizamos las trayectorias ocupacionales de los 351 funcionarios que ocuparon altos puestos en el gabinete inicial del Presidente Macri se confirma una contundente presencia de ex CEOs: casi un 31% de los funcionarios ocupó alguna vez un puesto de alta o media/alta gerencia en el sector privado. Como muestra el Grafico 1, estos ex gerentes son frecuentemente designados en el "área económica" del gabinete nacional (en este caso, Energía y Hacienda, entre otros), lo que constituye un rasgo habitual en la configuración de los gabinetes argentinos, ya que la presencia de "hombres de empresa" ha sido frecuente en las altas esferas gubernamentales dedicadas al gobierno de la economía (De Imaz, 1964; Giorgi, 2013). Sin embargo, en el gabinete inicial de *Cambiemos*, los

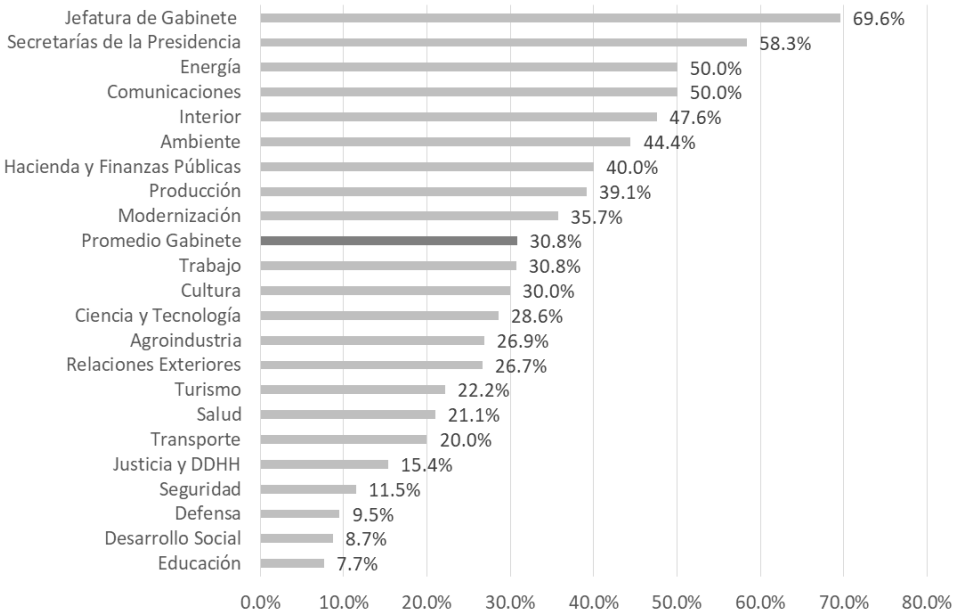
4 Ver: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=60847 (último acceso 20 de julio).

5 Ver los considerandos que justifican la modificaciòn de la norma en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67625/norma.htm

ex CEOs tienden a concentrarse más que en el "área económica", en el "área política" del gabinete, integrada por la Jefatura de Gabinete de Ministros (con sus cúpulas formadas casi en un 70% de CEOs), las Secretarías de la Presidencia y el Ministerio del Interior. Esto constituye una verdadera novedad en el perfil de los funcionarios del gabinete nacional argentino.

Gráfico 1:

Porcentaje de funcionarios con antecedentes de alta dirección en el sector privado por repartición pública. Gabinete inicial.



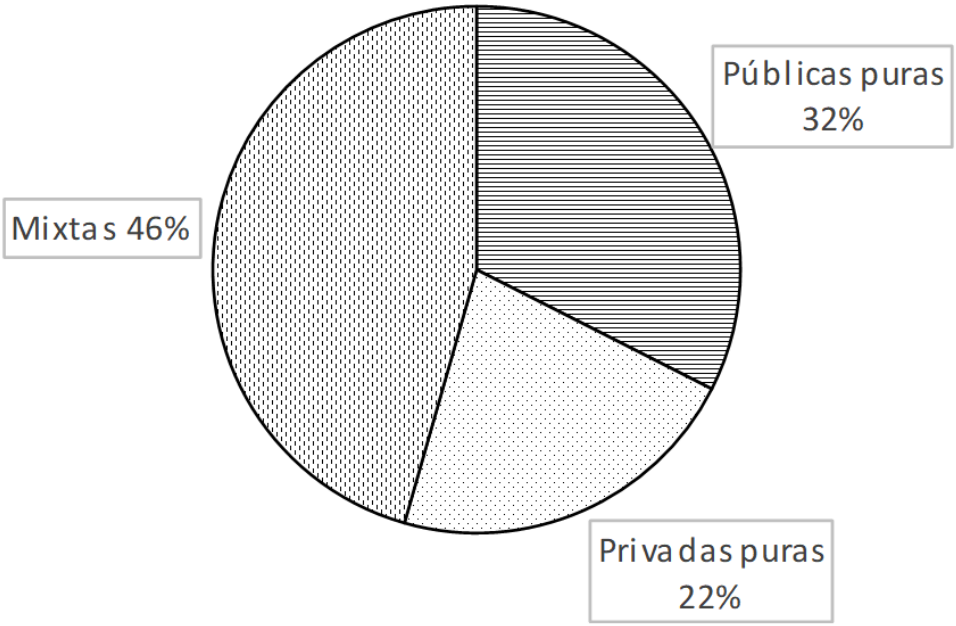
Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM.

Analizar el tipo de trayectoria ocupacional que desarrollaron estos 351 individuos antes de ser designados en el gabinete inicial, requiere de reagrupar la gran variedad de cargos y posiciones desempeñadas en algunas categorías. A efectos de este trabajo, clasificamos las trayectorias ocupacionales previas de los miembros del gabinete en tres tipos: las trayectorias "públicas puras", desarrolladas por individuos que sólo ocuparon cargos en el sector público; las "privadas puras", esto es, trayectorias ocupacionales desplegadas exclusivamente en el sector privado, y las "mixtas", donde los individuos desempeñaron alternativamente cargos en ambos sectores. De esta sencilla clasificación de trayectorias

surgen algunos datos interesantes, que refuerzan la tendencia señalada anteriormente sobre el peso de "lo privado" en el gabinete. Nuestros datos muestran que un 22% de miembros del gabinete posee "trayectorias privadas puras", es decir, que desarrollaron su carrera previa exclusivamente en el sector privado y que no poseen ninguna experiencia en la gestión de cargos estatales.

Gráfico 2:

Tipos de trayectorias ocupacionales previas de los altos funcionarios del gabinete inicial nacional.



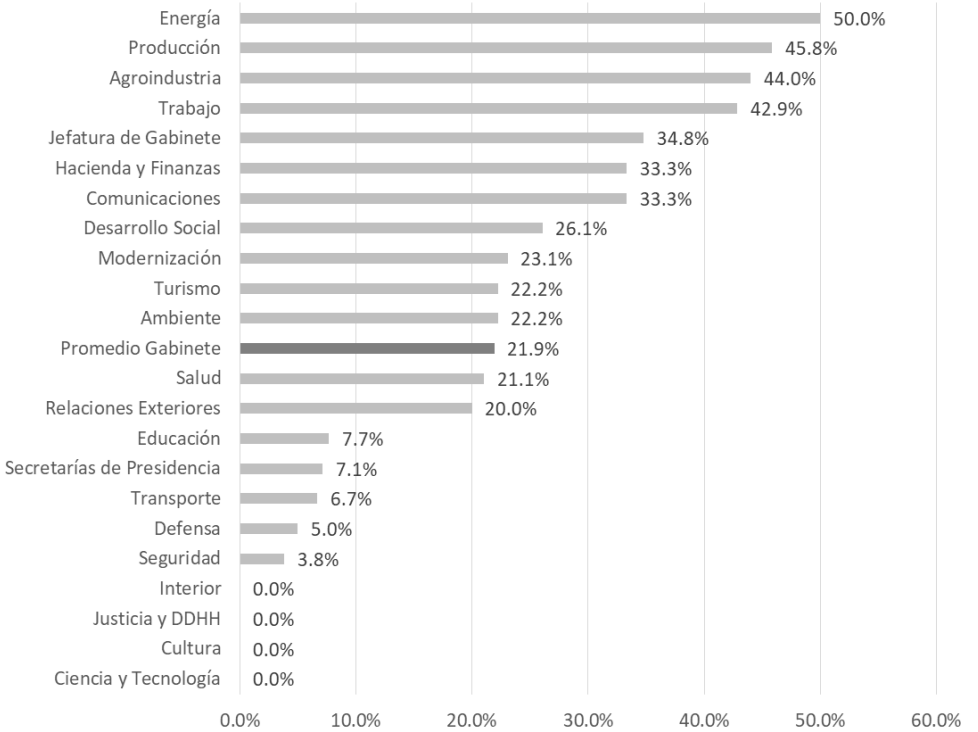
Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM.

Al observar además cómo se distribuye este tipo de funcionario con trayectoria "privada pura" entre las carteras del gabinete inicial, encontramos que este perfil se concentra en un puñado de dependencias: Energía (la mitad de la cúpula de este ministerio no posee ninguna experiencia en el sector público[6]), Producción, Agroindustria, y, llamativamente, Trabajo y la Jefatura de Gabinete (Gráfico 3).

6 Sobre el caso paradigmático del Ministerio de Energía, consultar: Canelo y Castellani (2017b).

Gráfico 3:

Porcentaje de funcionarios con "trayectorias privadas puras" por ministerio. Gabinete inicial.



Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM.

Hasta aquí, nuestro análisis revela ciertos rasgos centrales del reclutamiento de funcionarios realizado por un gobierno evidentemente muy apoyado en el sector privado de la economía, especialmente en grandes empresas: importante peso de CEOs y de individuos con trayectoria ocupacional exclusiva en las altas esferas del mundo empresarial, sin ninguna experiencia en el ejercicio de cargos públicos.

Pero el rasgo del gabinete de Macri que más puede potenciar el riesgo de conflicto de interés y la captura de la decisión estatal, es el peso decisivo que poseen los que en este trabajo llamamos "casos directos" de puerta giratoria. Nos referimos a la importante presencia, dentro del conjunto de funcionarios designados en el gabinete inicial, de individuos que ocupaban un cargo privado inmediatamente antes de ser designados en

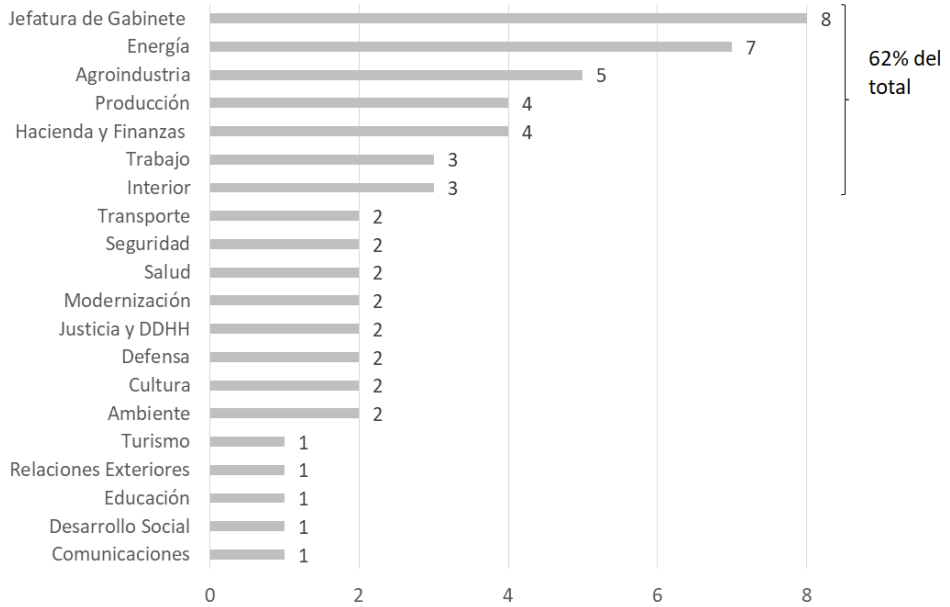
el gobierno. Esto es, de funcionarios que "saltaron" directamente del sector privado al gabinete.

El peso de estos casos directos de puerta giratoria dentro del conjunto del gabinete es del 22% (78/351). De aplicarse las recomendaciones internacionales vigentes (o al menos la legislación previa a la reforma 2001 de la Ley de Ética Pública) muchos de estos funcionarios no podrían haber asumido su función.

De esos 78 casos directos de "puerta giratoria", 55 ocupaban los puestos más altos en la dirección de las firmas privadas. La distribución de estos casos directos en las carteras del gabinete inicial es llamativa: un 62% del total se agrupa en sólo 7 carteras. Y estas carteras pertenecen tanto al "área política" como al "área económica": se trata de Jefatura de Gabinete, Energía, Agroindustria, Producción, Hacienda y Finanzas, Trabajo e Interior (gráfico 4).

Gráfico 4:

Distribución por ministerio de los casos directos de puerta giratoria. Gabinete inicial.



Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM.

Las tendencias en el gabinete nacional a marzo de 2018

A más de dos años de iniciada la gestión de *Cambiemos* en el gobierno, y tras implementar las principales políticas de su plan, los resultados macroeconómicos en materia de empleo, producción industrial, consumo, inversión y estabilización de precios son francamente desfavorables. El ciclo confianza-inversión-crecimiento al que se apostaba de entrada, no se inició nunca y el alarmante déficit en el sector externo derivó en un reflujo de los capitales especulativos, iniciando una corrida cambiaria entre abril y mayo de 2018 que consumió 15 mil millones de reservas y una devaluación del peso cercana al 50%. Ante ese escenario adverso en materia cambiaria, inflacionaria y financiera, el gobierno argentino acudió al auxilio del Fondo Monetario Internacional (FMI) por primera vez en 18 años, tratando de recomponer la confianza de los inversores e iniciando un plan de ajuste del gasto público mayor al proyectado.

A principios del mes de marzo, antes de que se desatara la corrida cambiaria, percibiendo el contexto de crisis y la reversión de las expectativas sobre la marcha de la economía, el gobierno de Macri reestructuró el gabinete nacional y tom***ó*** un conjunto de medidas relacionadas con los "cargos políticos" del Poder Ejecutivo Nacional. El propósito era mostrar una cierta "línea de austeridad" que debía servir de ejemplo para el resto de los poderes del Estado y las administraciones públicas provinciales. Entre las medidas se proponía: a) la reducción cercana a un 25% de los cargos políticos en el Poder Ejecutivo Nacional (unos 1000 puestos aproximadamente), b) el congelamiento salarial para esos cargos durante todo 2018; y c) la promulgación de un decreto que prohibía ocupar cargos públicos en la Administración Pública Nacional y otros organismos dependientes del Poder Ejecutivo, a los familiares de los ministros[7].

Estas primeras medidas implicaron una reducción en el número total de las secretarías y subsecretarías, no así de los ministerios, que siguieron siendo 21 contando la Jefatura de Gabinete. El principal cambio en el organigrama de marzo 2018 con respecto al gabinete inicial fue la eliminación del Ministerio de Comunicaciones, absorbido por el de Modernización[8].

El perfil de los altos funcionarios de esta nueva configuración de gabinete nacional en materia de trayectoria ocupacional se mantiene, e incluso se agudiza. Los 351 individuos que conformaban la cúpula del gabinete inicial ahora se han reducido a 284 funcionarios.

7 https://www.infobae.com/economia/2018/03/05/el-nuevo-estado-de-macri-asi-se-reordenaron-los-ministerios-mas-importantes-del-gobierno/

8 En el mes de junio se produjo otra modificación importante: la fusión del Ministerio de Finanzas con el de Hacienda tras el paso del ex ministro Luis Caputo a la Presidencia del Banco Central. Esta mo-

Como muestra el gráfico 5, a marzo de 2018, la presencia de los ex CEO en el conjunto del gabinete se eleva del 31% (gabinete inicial) a más del 36%. Esto supone una significativa profundización de la tendencia identificada para los primeros meses de gobierno, sobre la importante influencia que alcanza el reclutamiento de ex CEO para integrar el gabinete.

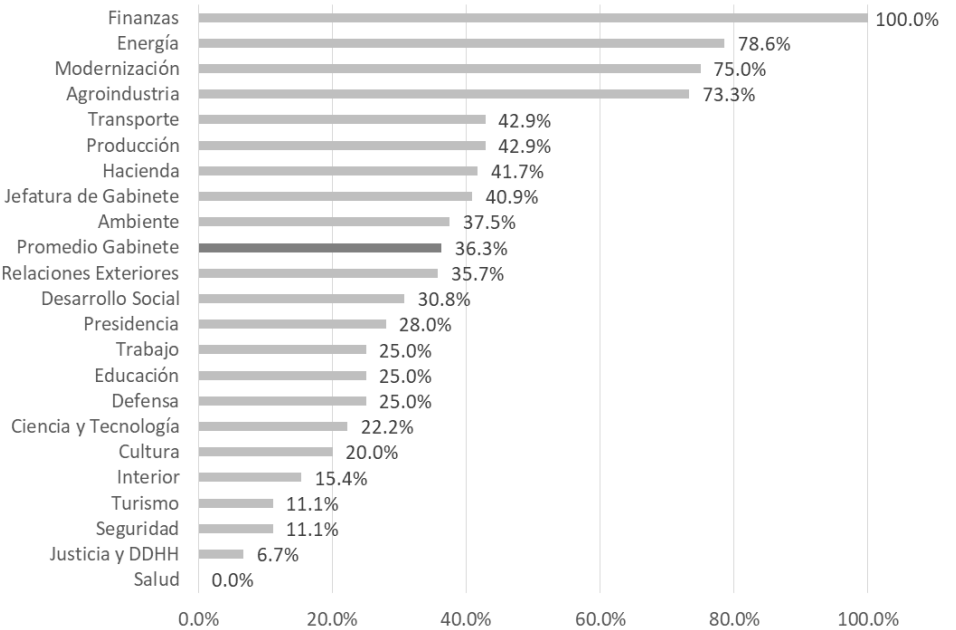
Un rasgo muy interesante que surge de la comparación marzo 2016-marzo 2018 es que, a diferencia del gabinete inicial, donde los CEOs tendían a agruparse en el "área política" (como Jefatura de Gabinete), hacia marzo de 2018 los CEOs han tendido a concentrarse más en las carteras que integran el "área económica".

Aquí se destaca el caso del Ministerio de Finanzas, donde los CEOs constituyen el 100% del plantel, seguida por Energía (79% de CEOs), Modernización y Agroindustria. El peso de los ex directivos de empresas decreció notablemente en el "área política" del gabinete, especialmente en la Jefatura de Gabinete, en la que el peso de los CEOs decreció de casi un 70% en 2016 a un 41% en 2018. La reducción es contundente en las Secretarías de la Presidencia (de un 58,3% en 2016 a un 28% en 2018) y en Interior (de 47,6% a 15,4%), ambas dependencias ahora muy por debajo del promedio del gabinete (gráfico 5).

dificación fue posterior al armado de la muestra base de nuestro trabajo y por ello no está incluida en el análisis empírico. Lo mismo sucede con los cambios anunciados el 3 de septiembre que implicaron una transformación drástica en el gabinete nacional al reducirse de 22 a 11 los ministerios y al disolver las dos áreas de coordinación de Jefatura de Gabinete a cargo de Gustavo Lopetegui y Mario Quintana: https://www.lanacion.com.ar/2168333-uno-uno-como-quedaron-ministerios-reduccion-del

Gráfico 5:

Porcentaje de funcionarios con antecedentes de alta dirección en el sector privado por repartición pública. Marzo 2018.



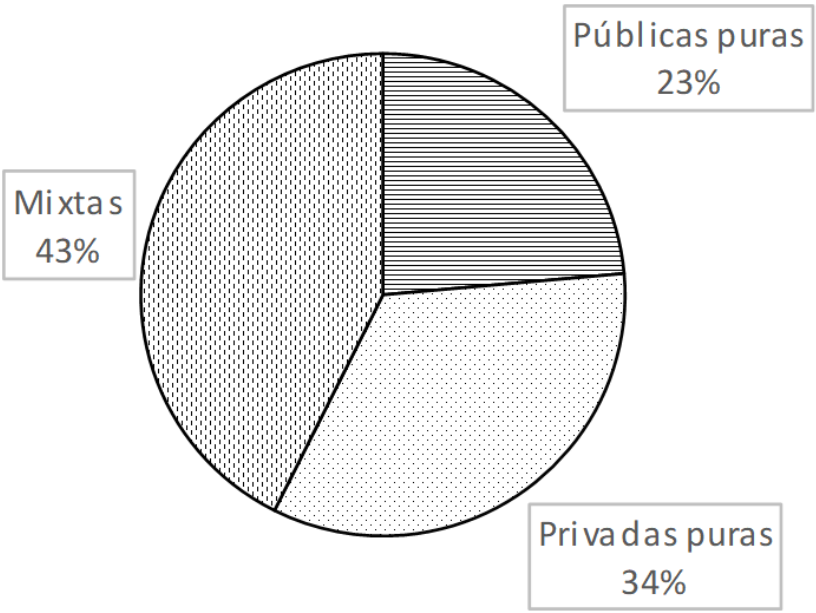
Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM.

Si consideramos el tipo de trayectoria ocupacional que poseen quienes ocupan el gabinete en marzo de 2018, vemos otra tendencia significativa. Quienes poseen experiencia exclusiva en el sector privado, o trayectorias "privadas puras" (es decir, ninguna experiencia en gestión pública) crecieron del 21% (gabinete inicial) al 34%. El peso de los funcionarios provenientes exclusivamente del sector privado aumenta su peso relativo en el conjunto del gabinete, lo que marca una significativa "privatización" del funcionariado de Macri.

Esta tendencia se complementa con la reducción que experimentan los funcionarios con trayectorias "públicas puras" (es decir, sólo con experiencia en el sector público) que se reducen del 32% del total que alcanzaban en el gabinete inicial a sólo un 23%. Poseer una carrera ocupacional netamente desplegada en el sector público parece ser una credencial en desuso en el gabinete de Macri (gráfico 6).

Gráfico 6:

Tipos de trayectoria ocupacional previa de los altos funcionarios del gabinete nacional. Marzo de 2018.

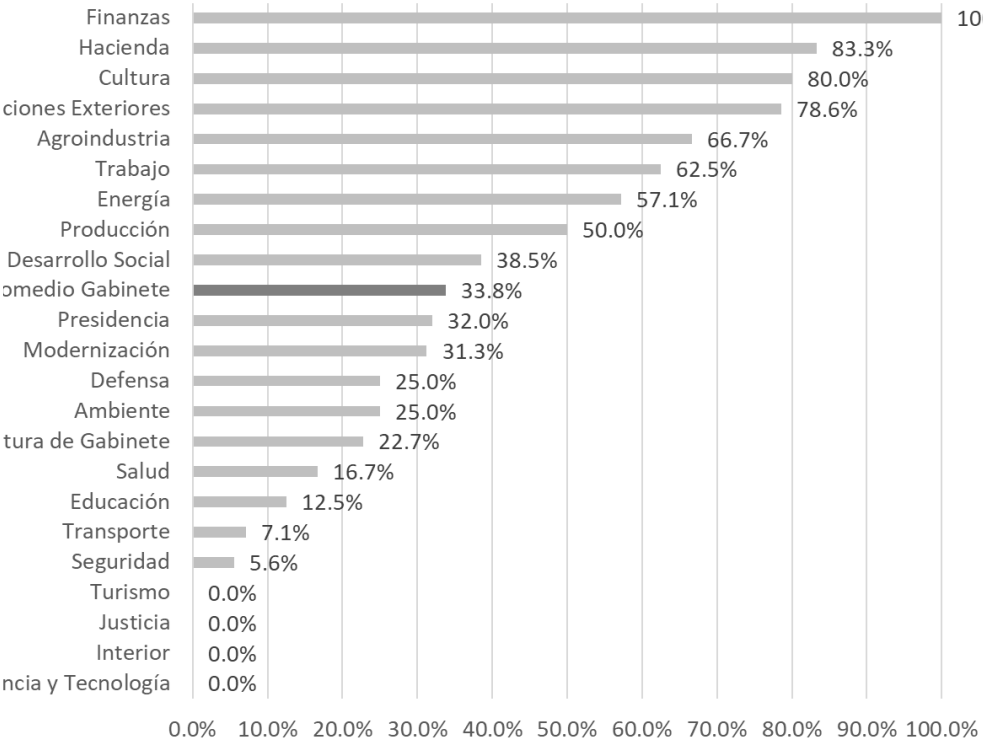


Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM.

Si observamos la distribucion de estos funcionarios con "carreras privadas puras", vemos que hacia marzo de 2018 el peso de este tipo de funcionario es del 100% en Finanzas, el ministerio más "privatizado" del conjunto. Energía, Agroindustria y Trabajo se mantienen con un fuerte peso de las carreras privadas puras, siempre en aumento en relación con el gabinete inicial. Y además se observan algunas modificaciones importantes: la Jefatura de Gabinete que en 2016 poseía un importante peso de este perfil de funcionario, desciende de un 35% a un 28%; asimismo, surgen con un importante peso de funcionarios con privadas puras los ministerios de Cultura (80%) y Relaciones Exteriores (78,6%) (gráfico 7).

Gráfico 7:

Porcentaje de funcionarios con carreras privadas puras por ministerio. Marzo de 2018.

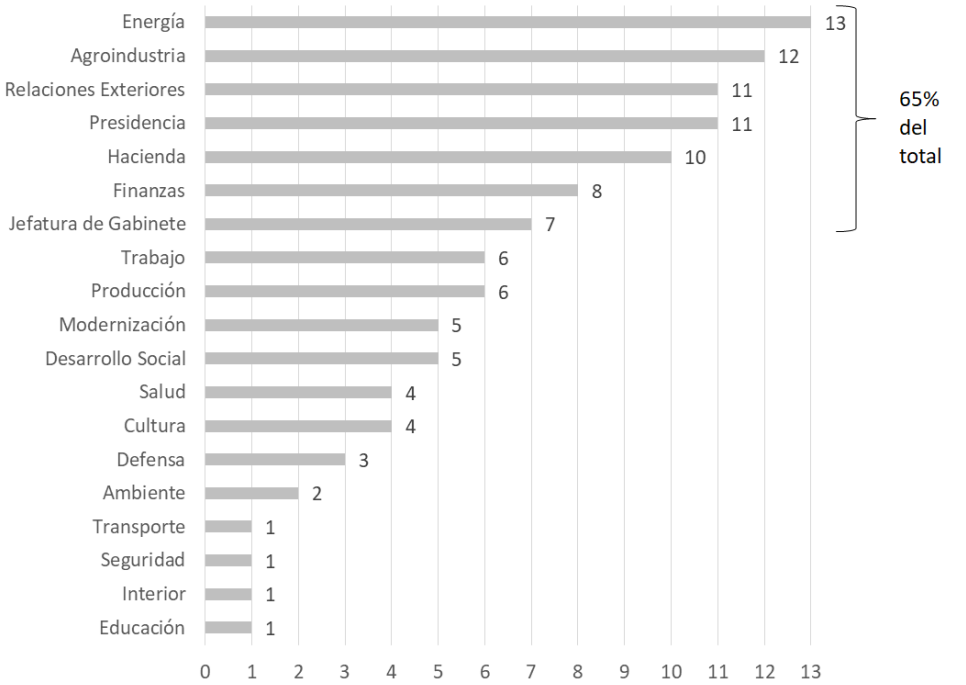


Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM.

En el gabinete de marzo de 2018, el peso de los que llamamos "casos directos" de puerta giratoria, que en el gabinete inicial era de 22%, ahora asciende al 38%. Nuevamente, estos casos de puerta giratoria se encuentran muy concentrados: en este caso el 65% del total se explica por 7 carteras: Energía, Agroindustria y Relaciones Exteriores son los casos paradigmáticos, a las que se suman las Secretarías de la Presidencia, Hacienda, Finanzas y Jefatura de Gabinete (gráfico 8).

Gráfico 8:

Distribución por ministerio de los casos directos de puerta giratoria. Marzo de 2018.



Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM.

Conclusiones

Nuestra investigación muestra que el gabinete de Mauricio Macri, analizado tanto en su configuración inicial como en la más reciente, presenta una particular articulación entre elites económicas y elites políticas, que lo hacen especialmente distintivo. En primer lugar, advertimos un fuerte peso de ex CEOs en el conjunto del gabinete nacional, que además es una tendencia en aumento entre marzo de 2016 y marzo de 2018. Como mencionamos, otras investigaciones han demostrado que no es novedoso que los "hombres de empresa" participen activamente en la toma de decisiones públicas ocupando puestos clave en los diferentes gobiernos. Pero de nuestro análisis del caso específico de *Cambiemos*, surge que esta tendencia en el reclutamiento de los más altos funcionarios es no sólo un dato, sino el rasgo más relevante de una nueva elite política.

Como mostramos, el gobierno de Macri transformó al gabinete nacional en un área de profunda influencia de los CEOs, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Lo novedoso no es solamente que los CEOs tengan un peso destacado en la composición del gabinete (un 31% en 2016 y más del 36% en 2018), sino que además hayan desbordado las "áreas económicas" del gabinete, donde tradicionalmente se agrupaban, para ocupar posiciones vinculadas con la toma de decisiones políticas, especialmente en la Jefatura de Gabinete y también en las Secretarías de la Presidencia y en el Ministerio del Interior. Esta tendencia a la "politización" de los CEOs, muy destacada en el gabinete inicial, parece reducirse hacia marzo de 2018, cuando encontramos a los CEOs más concentrados en el área económica.

En segundo lugar, nuestro análisis muestra una creciente y progresiva "privatización" del gabinete de Macri. Con esta expresión nos referimos al importante crecimiento del reclutamiento de funcionarios que poseen carreras ocupacionales desarrolladas exclusivamente en el sector privado (lo que llamamos "trayectorias privadas puras"). Desde su inicio, Macri se ha apoyado no sólo en el mundo de los CEOs sino, en términos más generales, en individuos provenientes del mundo privado para integrar su gobierno[9].

Pero, además, la crisis económico-financiera parece haber sido determinante en la confirmación de esta tendencia. Antes que recurrir a funcionarios con mayor experiencia pública o política, el macrismo profundizó su tendencia originaria a confiar en hombres del mundo privado para transitarla.

¿Cuáles fueron los argumentos esgrimidos públicamente para justificar la incorporación de este tipo de funcionario a la gestión pública? La supuesta "expertise", "eficiencia", o "modernización" que estos funcionarios traerían a la gestión estatal. Se sostiene que si construyeron carreras laborales exitosas en el mundo privado, serían "los mejores" (lo que alimenta la actualmente extendida noción de "meritocracia"[10]); que, como ya gozan de posiciones acomodadas, no se enriquecerán a costa del erario público; que, como no provienen de la política partidaria, tendrán independencia para aplicar criterios de gestión tecnocráticos, transparentes y apolíticos.

Sin embargo, el perfil *corporate* acarrea varios riesgos, muchos de ellos ya señalados por la literatura nacional e internacional, y que como vimos impulsó estrictas regulaciones en varios países centrales. Primero, el sesgo antiestatal, antipolítico y promercado que suele impregnar la ideología de los CEOs y gerentes, característica de sus mundos de pertenencia. Segundo, las lealtades posiblemente volcadas a favor de determinados sectores privados que podrían traer al seno del Estado y del gobierno quienes desarrollaron

9 Este rasgo es característico desde los tiempos en que se desempeñaba como Jefe de Gobierno de la CABA, tal como señalan Vommaro *et al.* (2015) cuando analizan la configuración del PRO.

10 Al respecto, ver Canelo (2018).

allí sus trayectorias, aumentando de esta forma la permeabilidad a las presiones de los actores económicos. Tercero, las dificultades para cohesionar un cuerpo de funcionarios caracterizado por compromisos políticos débiles, algunas de las cuales ya se han revelado públicamente durante este primer año de gobierno. Y, por último, la extrapolación de criterios organizacionales propios del *management* a la administración pública, confundiendo lo privado con lo público y olvidando la irreductible especificidad de la maquinaria estatal y sus burocracias.

Estos riesgos se pusieron claramente de manifiesto en el manejo de la crisis, en lo que va del año 2018. La magnitud de la puerta giratoria disparó la lógica predatoria de las distintas fracciones de la elite en el interior del gabinete nacional ya que ninguno de los sectores beneficiados por las políticas públicas del macrismo se mostró dispuesto a pagar los costos del ajuste, y todos poseen su propio *lobby* internalizado en los ministerios correspondientes. Los casos del Ministerio de Energía, con las tarifas de servicios energéticos y el precio de los hidrocarburos (que terminó con la salida forzada del ministro paradigmático de la puerta giratoria, Juan José Aranguren), y Agroindustria, por la posible suspensión de la baja en las retenciones a la exportación de soja, son sólo dos ejemplos muy elocuentes de lo que puede suceder cuando se privilegia el reclutamiento de hombres de negocios en la función pública.

En suma, la configuración del gabinete de Mauricio Macri y la particular articulación entre elite económica y elite política que en su seno se plantea, constituye un rasgo inédito en la experiencia argentina reciente, al tiempo que configura numerosas situaciones de riesgo de conflictos de interés y captura de la decisión estatal en contra del bien público.

Referencias bibliográficas

Amorim Neto, O. (1998). *Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries*. Paper presented on meeting of the Latin American Studies Association, Illinois.

Camerlo, M. (2013). Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino. *América Latina Hoy.* Nº 64, 119-142.

Canelo, P. (2016). La militarización del Estado durante la última dictadura militar argentina. Un estudio de los gabinetes del Poder Ejecutivo Nacional entre 1976 y 1983. *Historia Crítica.* Nº 62, 57-75.

Canelo, P. (2018). Como el flautista de Hamelin. Meritocracia, jerarquías, aspiración. *Artepolítica.* 17 de abril de 2018. Disponible en: http://artepolitica.com/articulos/como-el-flautista-de-hamelin-meritocracia-jerarquias-aspiracion/

Canelo, P. y Castellani, A. (2016). La 'puerta giratoria' en el gabinete nacional. Conflictos de intereses y riesgos de captura de la decisión estatal en el gobierno de Macri. *Revista FIDE.*

Fundación de Investigaciones para el Desarrollo. *Coyuntura y Desarrollo.* Núm. 372, 09 de diciembre de 2016.

Canelo, P. y Castellani, A. (2017a). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri.* Informe de Investigación Nº 1 del Observatorio de las Elites Argentinas del IDAES-UNSAM. Buenos Aires: IDAES-UNSAM.

Canelo, P. y Castellani, A. (2017b). Puerta giratoria, conflictos de interés y captura de la decisión estatal en el gobierno de Macri. El caso del Ministerio de Energía y Minería de la Nación. *Informe de Investigación Nº 2 del Observatorio de las Elites Argentinas del IDAES-UNSAM.* Buenos Aires: IDAES-UNSAM.

Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989.* Buenos Aires: Prometeo.

Castellani, A. (Coord.). (2016). *Radiografía de la elite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa*. Buenos Aires: UNSAM Edita.

Chasquetti, D., Buquet, D. y Cardarello, A. (2013). La designación de gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros. *América Latina Hoy.* Nº 64, 15-40.

Cohen, J. (1986). The Dynamics of the 'Revolving Door' on the FCC. *American Journal of Political Science*. Vol. 30, N°4, 689-708.

Coutinho, M. E. (2013). *De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial.* En M. D'Alessandro y A. Gilio (Comps.). *La dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios comparados sobre la institución presidencial.* Buenos Aires: INAP y Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Dávila, M., Olivares, A. y Avendaño, O. (2013). Los gabinetes de la Concertación en Chile (1990-2010). *América Latina Hoy*. Nº64, 67-94.

De Imaz, J. L. (1964). *Los que mandan*. Buenos Aires: Eudeba.

De Luca, M. (2011). *Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente.* En A. Malamud y M. De Luca (Eds.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.

Dudouet, F.-X. y Grémont, E. (2007). Les grands patrons et l'État en France (1981-2007). *Sociétés contemporaines*. N° 68, 105-131.

Gené, M. (2014). *Al interior de la política. Trayectorias, legitimidades y modos de hacer política en el Ministerio del Interior (Argentina, 1983-2007)*. Tesis de Doctorado, UBA/École des Hautes Études en Sciences Sociales.

Giorgi, G. (2013). Ministros y ministerios de la Nación: Un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional. Ponencia presentada en *las X Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires.* Buenos Aires: UBA.

Gormley, W. (1979). A test of the revolving door hypothesis on the FCC. *American Journal of Political Science*. 23, 665-683.

Heredia, M., Gené, M. y Perelmiter, L. (2012). Hacia una sociohistoria del gabinete nacional. *PolHis.* 5: 9, 284-290.

Joignant, A. y Güell, P. (Eds.). (2011). *Notables, tecnócratas y mandarines: Elementos de sociología de las élites en Chile (1990-2010)*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

Lazzarini, S. (2011). *Capitalismo de laços: Os donos do Brasil e suas conexões.* Rio de Janeiro: Elsevier.

Maillet, A., González-Bustamante, B. y Olivares, A. (2016). *¿Puerta giratoria? Análisis de la circulación público-privada en Chile (2000-2014)*. PNUD: Serie Documentos de Trabajo PNUD-Desigualdad Nº2016/07, diciembre de 2016.

Niosi, J. (1974). *Los empresarios y el Estado argentino (1955-1969)*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

O'Donnell, G. (1982). *El Estado Burocrático-Autoritario. Triunfos, derrotas y crisis (1966-1982)*. Buenos Aires: Ediciones de Belgrano.

Pomares, J., Leiras, M., Page, M., Zárate, S. y Abdala, M. B. (2014). *Los caballeros de la mesa chica. La lógica de designación de los gabinetes desde 1983.* Buenos Aires: CIPPEC, Documento de Políticas Públicas/Análisis N°138.

Salas-Porras, A. (2012). *The Transnational Class in México: new and old mechanisms structuring corporate networks (1981-2010).* En G. Murray y J. Scott (Eds.). *Financial Elites and Transnational Business. Who rules the world?* Cheltenham: Edward Elgar.

Schneider, B. R. (1993). The Career Connection: A Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation. *Comparative Politics*. Vol. 25, N°3, 331-350.

Useem, M. (1974). The Social Organization of the American Business Elite and Participation of Corporation Directors in the Governance of American Institutions. *American Sociology Review.* Vol. 44, N°4, 553-572.

Useem, M. (1984). *The Inner Circle. Large Corporations and the Rise of Business Political Activity in the US and UK*. Oxford: Oxford University Press.

Vommaro, G., Morresi, S. y Bellotti, A. (2015). *Mundo Pro. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Planeta.

Wright Mills, Ch. (1956). *The power elite.* New York: Oxford University Press.

CAPÍTULO VI

El homo corporativo:
Las elites estatales en el neoliberalismo tardío

Por Horacio Cao, Arturo Laguado Duca y Maximiliano Rey

A Carlos Castagnino,
In memoriam

A modo de introducción: el carácter de la Alianza *Cambiemos*

Este capítulo tiene por objetivo analizar las elites estatales que se están conformando con el transcurso del gobierno de la Alianza *Cambiemos*. El triunfo electoral de gobiernos de derecha en buena parte del subcontinente generó una importante cantidad de trabajos que buscaron detallar sus características principales. López Segrera (2016) destaca, entre sus particularidades, el hecho de proyectar la imagen de empresarios jóvenes y exitosos, lo que abre la puerta a una apelación discursiva de las nuevas generaciones en el marco de una estrecha alianza con los *mass media*.

Estos elementos se combinaron, al menos en la Argentina, con la emisión de un discurso electoral bastante *näif*, que resalta las bondades de la actitud "positiva" y esquiva los temas que puedan generar conflicto; con el discurrir del gobierno, se mantuvo como central esta perspectiva poco sustancial, pero se fue combinando con apelaciones más clásicas del ajuste estructural, relativos al carácter lesivo de la intervención estatal o a la necesidad de que cada persona se haga cargo de sí misma[1]. Esta combinación, al momento de escribirse

1 Quien sería presidente del BCRA, Federico Sturzenegger, explicó que recibió de parte de Durán Barba, jefe de campaña del partido gobernante, las recomendaciones de: 1) no proponer nada, y 2) no explicar nada. "Después, tomá las medidas que quieras." Y ante la pregunta sobre qué tenía que decir: "Decí que están mintiendo… o hablá de tus hijos." Disponible en: https://www.youtube.com/watch?-v=WrypDqCHfBs (recuperado el 15/7/18). En cuanto al discurso más cercano al ajuste estructural, las apelaciones a que en el Estado está "la grasa militante" o "el aguantadero de la política" (Véase: pagina12.com.ar/32545-de-la-grasa-militante-al-aguantadero); sobre los trabajadores en general: "les hicieron creer a un empleado medio que podía tener auto, celular e irse de vacaciones" (Véase: lanacion.

estas líneas, parece mostrar signos de agotamiento, aunque todavía no se ve con claridad otro relato en su reemplazo. La centralidad del discurso *näif* dificulta analizar, a partir del mensaje del gobierno, los objetivos y la dirección de las políticas desplegadas; independientemente de ello, hay relativo consenso en considerar que se busca construir un nuevo bloque histórico alrededor de:

- Representantes del capital financiero nacional e internacional,
- Algunos de los tradicionales exponentes del capitalismo argentino tanto industriales como agrarios (Techint, Arcor, Pérez Companc, Sociedad Rural) y otros recién llegados (Mercado Libre, Grobocopatel),
- El Poder Judicial,
- Los *massmedia*, y
- Una periferia constituida por la asistencia de la embajada de los Estados Unidos, los organismos multilaterales de crédito y una clase media con pretensiones de pertenecer al Primer Mundo.

Uno de los procedimientos más recurrentes para caracterizar al gobierno de la Alianza *Cambiemos* consiste en mostrar similitudes y diferencias con otros ciclos políticos de la derecha en la historia nacional reciente: la dictadura cívico-militar iniciada en 1976 o la década neoliberal signada por el gobierno de Carlos Menem (1989-1999). Para algunos autores, la Alianza *Cambiemos* busca imponer un proyecto económico similar al que caracterizó a la dictadura iniciada en 1976 (*e.g.* Castellani y Canelo, 2017); para otros es un intento de reimplantar el modelo de los años ´90, pero bajo condiciones contextuales que harían muy poco probable su éxito (*e.g.* García Delgado, 2017). En nuestro caso, interesa destacar las continuidades y rupturas en el lugar que se asigna al Estado: el modelo actual obviamente rechaza la idea desarrollista encarnada en el gobierno anterior –que consideraba al sector público como el motor de cambio social y económico– y reproduce, a escala aumentada, la típica financiarización del gasto que fue casi axiomática en los procesos neoliberales anteriores.

Más allá de las opciones y métodos, la comparación histórica destaca las similitudes de los tres gobiernos (dictadura, menemismo y macrismo) en temas cruciales: centralidad del mercado como mecanismo de asignación de roles y recursos sociales, disciplinamiento de la fuerza de trabajo y del consumo popular, inserción internacional bajo el paraguas norteamericano, ponderación de las instituciones democráticas sólo en su faz procedimental y formal, promoción y subvención al complejo exportador (agro, minería, automóviles, con el agre-

com.ar/1903034-gonzalez-fraga-le-hicieron-creer-al-empleado-medio-que-podia-comprarse-plasmas-y-viajar-al-exterior).

gado, en el periodo actual, de las productoras de energía no renovable). Pero encontramos un rasgo diferente respecto de las otras dos experiencias neoliberales: el actual régimen le asigna al sector público el carácter de espacio privilegiado para la promoción de negocios, mecanismo que sería clave para dinamizar la economía nacional. Si esta caracterización es certera, no es casual la proliferación en el Estado de cuadros provenientes del mundo empresarial y financiero –los llamados CEOs (*Chief Executive Officer*)– cuya *expertise* se vincula justamente con su capacidad para descubrir o crear oportunidades de negocios.

De las a veces sutiles diferencias con otros gobiernos de derecha, y de las consecuencias que genera la novedosa *adenda* al programa neoliberal –*i.e.*, el desembarco de CEOs en el Estado– trata este trabajo.

2. La Alianza *Cambiemos* y los nuevos conceptos en el neoliberalismo tardío

2.1. La evolución del ideario neoliberal

Repasemos un poco la evolución de las ideas neoliberales. Los textos de Von Hayek y Milton Friedman[2] –sobre los que se sustentó la primera oleada de reformas estructurales– ponen el énfasis no sólo en la centralidad del mercado, sino también en su condición auto-organizativa y en su funcionamiento automático. Aunque reconocían que las reformas para implantar este modelo generarían turbulencias, sostuvieron que la intervención estatal –por fuera de la que garantiza el orden y la propiedad privada– cualquiera fuera ella, no hace más que profundizar los problemas que quiere resolver.

Hacia la segunda mitad de los ´90, el grueso de la bibliografía referida al tema –crucialmente para la región, la producida por el Banco Mundial– dejó de lado el automatismo del mercado y sostuvo que el Estado tenía que encargarse de establecer un entramado institucional que fuera funcional al desarrollo de una sociedad mercantil[3]. Era algo que ya habían visto muchos críticos, inclusive aquellos que asumían como propio el paradigma del ajuste estructural: "Sólo los discursos más radicalmente neoliberales asumieron que la retirada del Estado […] sería condición suficiente para el desarrollo de una economía de mercado vibrante" (Prats, 1999: 119).

De esta manera, en esa segunda etapa, se hizo hegemónico el abordaje neoinstitucionalista que postula que el funcionamiento del mercado precisa de instituciones que den un sostén legal y funcional al orden mercantil, operando, entre otros aspectos, sobre los costos

2 Ver, por ejemplo, Friedman (1962) y Von Hayek (sin fecha [1944]).

3 Justamente, el Anuario 2002 no puede ser más significativo: se llama "Instituciones para los mercados" (Banco Mundial, 2002).

de transacción, de forma tal que ellos se mantengan en niveles razonables y que sean iguales para todos los agentes económicos[4].

En el neoliberalismo tardío estos principios seguirán estando vigentes, pero acompañados de nuevos contenidos. Algunas de las novedades son resultado de la dinámica de todo *corpus* conceptual, cuyo propio despliegue, en consonancia con sus resultados y con la evolución social, genera nuevas facetas y abordajes. En esta dimensión es de resaltar como ha ganado importancia el rol que se asigna al emprendedor, definido como aquella persona capaz de detectar un desfasaje de precios entre recursos y sus usos y, a partir de él, utilizar su inventiva y capacidad de gestión para poner en marcha un emprendimiento rentable. Si bien este rol, en un contexto de libre mercado, fue remarcado desde mucho tiempo atrás –como, por ejemplo, en autores como Jean-Baptiste Say o Joseph Schumpeter–, su posición se habría potenciado a partir de las oportunidades que brinda tanto el despliegue de la sociedad de la información como la ampliación del acceso a la educación superior.

Otras novedades del neoliberalismo se vinculan con un cierto aplacamiento de la euforia de los ´90, la misma que llegó a prohijar expresiones como la relativa al *fin de la historia* y la entrada en una eterna era neoliberal (Fukuyama, 1992*)*. Por el contrario, en todo el mundo, y sobre todo a partir de la crisis del 2008, hay un halo de desencanto pues ciertos pronósticos –"derrame" de riqueza hacia toda la sociedad, estabilidad macroeconómica, superación de la corrupción, paz mundial– no se cumplieron. La puesta en entredicho de los fundamentos del orden global parece haber alcanzado incluso a los Estados Unidos, que ha comenzado a reemplazar su rol de policía liberalizador y mercantilizador a lo largo y ancho del planeta, por un armado geopolítico más tradicional que reemplaza la diplomacia del *libre* accionar de los agentes económicos, por otra que involucra una mayor presencia de sus Fuerzas Armadas y la amenaza de sanciones económicas[5].

A nivel latinoamericano, el recuerdo de los problemas sociales que provocaron las políticas neoliberales –y la vivencia de nuevos derechos construidos por los gobiernos nacionales-populares de principios de siglo– hizo imposible una victoria electoral con un discurso que apelara al retorno del ajuste estructural. En el caso argentino, además, se precisaba un relato que no cerrara la posibilidad de conseguir aliados partidarios –especialmente la Unión Cívica Radical– y luego, una vez en el gobierno, que no ahuyentara a sectores peronistas imprescindibles para sostener la cotidiana gobernabilidad. Teniendo en cuenta esta situación, el gobierno hizo de su debilidad una virtud y diseñó un programa de gobierno que, apalancado en la capacidad de endeudamiento, en lugar de las políticas de *shock* tradicionales,

4 El autor más influyente en este sentido fue el Premio Nobel de economía, Douglas North. Ver, por ejemplo, North (1993).

5 Hay múltiples trabajos sobre este corrimiento. Ver, por ejemplo, www.resumenlatinoamericano.org/2018/05/28/la-geopolitica-de-donald-trump/ (consultado el 01/08/18).

confió en una transición no traumática consistente en ir limpiando los espacios "contaminados" por la ineficiencia estatal, por otro basado en la competitividad y el mercado. Dentro del gobierno los cuadros más proclives al ajuste estructural sostuvieron que se trataba de un ardid para superar un escenario político –y una alianza– frágil, que no soportaría el despliegue de un programa de reformas estructurales parecido al de los ´90[6]. Los funcionarios de discurso más desarrollistas –el ministro del Interior, el jefe de la Cámara de Diputados, la periferia radical– por su parte, remarcaron, por el contrario, las diferencias de lo que se estaba haciendo con lo que se promovía desde la ortodoxia neoliberal. El discurso *gradualista* que se emitía desde la Presidencia, con la cobertura de un coro mediático uniforme, fue lo suficientemente vago y superficial como para contener ambas perspectivas.

En ambas propuestas se reconocía que la salida del populismo estatalista podía ser costosa en términos sociales, pues el sector público, hasta el cambio de gobierno, fue el sostén de una parte importante de la actividad económica. Para mitigar los costos de esta transición y, al mismo tiempo, seducir a inversores extranjeros, el gobierno debía reformular los programas de ajuste estructural tradicionales para evitar que la salida del Estado como dinamizador de la economía resultara en un costo político que eyectara el experimento antes de que, se esperaba, se vieran sus frutos maduros. En línea con este objetivo, el gobierno decidió ir avanzando en una serie de políticas amigables con las empresas, que serían el anzuelo para la llegada de una corriente de inversiones que decidiría directamente los tiempos de las reformas promercado: a mayor volumen, era posible una mayor velocidad. Un *trade off* que se debía resolver acompañado por una gestión precisa de lo institucional y de la comunicación social.

En este último caso, también hubo una importante acción dirigida a operar sobre una dimensión sociológica: se trataba de crear una nueva subjetividad que tomara distancia del Estado y de la política. Bajo el *slogan* de meritocracia y promoción del emprendedurismo se buscaba impulsar un nuevo tipo de ciudadano, más hedonista e individualista, que terminaría por sanarse de esa 'enfermedad nacional' que es el peronismo. Esa base subjetiva facilitaría enormemente la imposición del orden moral neoliberal que hace ya tiempo tematizó Sennett (2000), donde cada uno se sintiera el único responsable de sus éxitos y sus fracasos.

2.2. El programa de gobierno resultante

Si algo se destaca en la experiencia de gobierno de la Alianza *Cambiemos* es la pobreza de su reformismo institucional en comparación con las acciones desarrolladas por las anteriores administraciones neoliberales. Por ejemplo, son importantes las diferencias en

6 El discurso más emblemático en este sentido fue expresado por el *gurú* y ex presidente del Banco Nación, Carlos Melconian y el "plan perdurar". Ver: https://www.infobae.com/economia/2018/03/20/melconian-analizo-la-herencia-recibida-y-el-plan-perdurar-de-cara-al-2019/ (recuperado el 22/07/18).

este aspecto con lo ocurrido durante el primer gobierno de Carlos Menem. El punto de partida del *rush* ajustador del menemismo se inició con las leyes de Reforma del Estado y Emergencia Económica (leyes 23.696 y 23.697, respectivamente; puntapié inicial de los procesos de privatización, desregulación y descentralización), y continuó con actos legislativos y creación de normas muy potentes, muchas de ellas todavía vigentes[7].

¿Qué instituciones dejan casi tres años de macrismo en el gobierno? Dejemos de lado la profusión de nuevas unidades estatales creadas al amparo de un clientelismo para la clase media acomodada, que llevó a crear estructuras insólitas, como la de "movilidad en bicicleta", en un ámbito gubernamental que no regula el uso del territorio. Poco, o casi nada. Tal vez la excepción a la regla sean los Programas de Propiedad Participada –que son tratados en otros capítulos del presente libro– y algunos intentos en el área de la coordinación financiero fiscal con las provincias –el "Consenso Fiscal"[8]– que hasta ahora ha tenido poco impacto concreto.

Sin proyecto institucional que ofrecer, las políticas amigables con las empresas consistieron en "darle a cada fracción del capital lo que pida, independientemente de su impacto en el conjunto del esquema. Contento el capital, la magia del mercado haría el resto [… aunque] la coherencia brillara por su ausencia" (Aronskind, 2018). Dicho de otra forma, sin tener espacio para replantear marcos institucionales globales, el actual gobierno se enfoca en garantizar que la actividad estatal genere ámbitos en donde se produzcan ganancias extraordinarias, lo que coadyuvará a la inversión de capitales en el país y, con ello, al crecimiento económico. La actividad gobernante de la Alianza *Cambiemos* pone en práctica una novedad del neoliberalismo tardío: entender el Estado como un lugar privilegiado para generar emprendimientos rentables, inaugurando así una relación inédita entre éste y el sector privado. Y, de nuevo, esta carencia institucional se reconduce preponderantemente a través de la edificación de un nivel meso o micro organizacional, a partir de casos puntuales de desregulación (UIF –Unidad de Información Financiera–, RENATRE -Registro de Trabajadores Rurales–, BCRA y el movimiento de capitales, medicamentos) de cambios en la

7 Por citar algunas, la Ley N° 24.156 de Administración Financiera, el Decreto N° 2284/91 de desregulación económica, la Ley Nº 24.856 que ratifica el Pacto Federal Educativo, la Ley Nº 23.928 de Convertibilidad del Austral, etcétera. En una encuesta realizada en el año 2017 a expertos por parte del Centro de Investigaciones en Administración Pública (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires) de las 50 normas consideradas de mayor poder performativo desde 1983 en adelante, 31 fueron de los ´90. Asimismo, las dos más votadas y 5 del top 10. El informe completo puede verse en: www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2016/01/Metodolog%C3%ADa-y-resultados-consulta-normas-y-textos-AP.pdf (consultado el 22/07/18).

8 http://www.iprofesional.com/notas/258961-mauricio-macri-empleo-gobierno-presidente-casa-rosada-provincias-gobernador-retiros-voluntarios-jubilaciones-anticipadas-Pacto-Fiscal-el-Gobierno-financiara-retiros-voluntarios-y-jubilaciones-anticipadas-de-emplead

normativa favorables a los grandes actores (fusión Clarín / Telecom, intento de ingreso de Farmacity a la Provincia de Buenos Aires) o directamente de condiciones más favorables en la relación con el Estado (reducción de retenciones, renovación de contratos de autopistas, *affaires* relativos a los manejos de paquetes accionarios en manos del Estado o funcionarios y evolución de tarifas), por citar algunos de los casos más conocidos. En el micromundo estatal abundan en la actualidad las situaciones en donde se observa este ambiente amigable con los negocios: reemplazo de universidades nacionales por consultoras, cambios de proveedores, gestiones favorables a los actores que se debe controlar o regular, etcétera.

3. El tipo ideal para la alta gerencia pública

3.1. El desembarco de los CEOs

Con el cambio de gobierno en diciembre del 2015 en la Argentina, de un momento a otro, y en el marco de un discurso en los medios masivos de comunicación –que era aprobado implícitamente por el gobierno– que pregonaba la reducción estatal, el organigrama del Estado tuvo un brusco incremento en todos los órdenes jerárquicos, destacándose claramente la creación de cinco nuevas jurisdicciones entre ministerios y secretarías de Estado[9]. De más está decir que este crecimiento exorbitante descalifica cualquier objetivo de gestión racional de los recursos estatales y genera una serie de graves desequilibrios organizacionales, por ejemplo, entre el personal de carrera y los recién incorporados.

Los puestos de mayor jerarquía, como se muestra con mayor detalle en otros capítulos del presente libro, fueron cubiertos prioritariamente por directivos de las principales empresas del país. Esta colonización alcanza cifras sorprendentes en algunas reparticiones públicas, por ejemplo, en la Jefatura de Gabinete o en el Ministerio de Energía (70% y 50% de los cargos de dirección corresponde respectivamente a estos gerentes) (Castellani y Canelo, 2017). El perfil de alto funcionario público no parece casual si se toma en cuenta que se repite también en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la Provincia del mismo nombre; dos distritos donde también gobierna la Alianza *Cambiemos* (Laguado y Cao, 2018).

9 Los nuevos ministerios son Ambiente, Comunicaciones, Transportes y Comunicaciones. Este crecimiento, con otro mucho más significativo en otras figuras de conducción –algunas creadas *ad hoc* como, por ejemplo, los "coordinadores"– fueron de tal importancia que, a pesar de los masivos despidos de personal, los gastos del Estado en este rubro no disminuyeron. *Cfr.* Instituto Patria (2017: 14-15). Con respecto al apoyo implícito a una reducción del intervencionismo estatal, ver la campaña publicitaria: "Haciendo lo que hay que hacer", disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=jAJqOdqT-Du0&list=PLry2W0bcBZ9yP5CMERxO0plqBLkLbFBTn (consultado el 3/7/18).

La colonización de los puestos de dirección estatal por parte de gerentes de empresas privadas (CEOs) ha sido llamada *CEOcracia*[10] en un intento de describir de manera impresionista este fenómeno asaz novedoso. Si bien el concepto define a un funcionario de nuevo tipo, consideramos que no logra atrapar su funcionalidad estructural con el modo de acumulación que construye el neoliberalismo tardío. Precisar el modelo de funcionario que se ajusta a la etapa es lo que trataremos en el siguiente punto.

3.2. *Homo consultor, homo corporativo*

En Cao, Laguado y Rey (2016) expusimos que existe una necesaria complementariedad entre el modelo de desarrollo con el tipo ideal de funcionario. Así como Max Weber había definido al burócrata apegado a la norma como "el" tipo ideal de empleado para el Estado de principios del siglo XX, el desarrollismo conceptualizó al *homo technicus*, que incorporaba en su formación conocimientos *científicos* –de la ciencia de la administración y de la tecnología que estaba siendo apropiada por las empresas públicas– imprescindibles para guiar la nave estatal en su liderazgo hacia el desarrollo.

La ola neoliberal noventista también creó su tipo ideal de funcionario, al que llamamos *homo consultor* (Cao, Laguado y Rey, 2016). En este caso, se trataba de los cuadros técnicos capaces de desarrollar el entramado institucional necesario como para acercar el espíritu empresarial al sector público, como subtitulaba el clásico texto de Osborne y Gaebler (1994). Sociológicamente hablando, se trataba de un profesional de clase media alta –en muchos casos con formación posgraduada en países el Primer Mundo– cuyos estudios eran la base de una visión cosmopolita y moderna que guardaba algún grado de diferenciación con la de las tradicionales clases pudientes, *contaminadas* con una mirada religiosa y paternalista (*Cfr.* Mansilla, 2005). Muchos de los funcionarios que ocuparon lugares centrales en el despliegue neoliberal –Domingo Cavallo, Juan Llach, Ricardo Gutiérrez, Roque Fernández, Pedro Pou, Marcos Makón, Roberto Dromi, por citar los principales– cuando llegaron al gobierno ya se habían hecho un nombre en el mundo académico y estatal[11]. Estos

10 Ver, por ejemplo, notas de Zaiat en *Página 12*: www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-287680-2015-12-06.html (consultado el 6/7/18) y Martín Gauto en diario *Perfil*: www.perfil.com/noticias/columnistas/ceocracia-mitos-y-verdades.phtml (consultado el 6/7/18). El diario del PTS, *"La izquierda a diario"*, organizó una sección llamada "CEOcracia": www.laizquierdadiario.com/CEOcracia (consultado el 6/7/18). Desde el diario *La Nación*, el vicejefe de gabinete, Mario Quintana, respondió que "la idea de «CEOcracia» […] no responde a la realidad". Véase: www.lanacion.com.ar/1956019-mario-quintana-quieren-instalar-la-idea-de-ceocracia-pero-no-responde-a-la-realidad (consultado el 6/7/18).

11 En la periferia de este despliegue, ocupando cargos que lo complementaban, el gobierno menemista convocó a figuras igualmente importantes en el ámbito académico, político y de gestión (Antonio Salonia, Guido Di Tella, Oscar Camillion, Rodolfo Barra y Susana Decibe, entre otros).

cuadros estaban imbuidos de una confianza ilimitada en el futuro, la misma que mostraban sus colegas de todo el mundo a partir de la caída de la Unión Soviética. Manejaban una serie de herramientas de base económica –que conformaban un todo bastante consistente y sofisticado, pero también cerrado y un tanto esquemático– con el cual hacer análisis, prospectiva e intervención sobre la realidad que les tocaba enfrentar.

En términos concretos, el *homo consultor* solía ser un economista capaz de delinear y de gestionar sistemas que cambiaran reglas de juego de lo político y social haciéndolas consistentes con una sociedad de mercado. En el caso del Estado, se debían estrechar los ámbitos de acción de políticos y burócratas pues, según su opinión, no había en ellos incentivos para que esos actores tuvieran conductas virtuosas:

- En el caso de los políticos, pues su acceso a información privilegiada les facilitaba la apropiación de los recursos públicos ya sea a través de regulaciones o simplemente por medio de actos ilegales.
- En el caso de los empleados públicos, porque las carreras administrativas no se desplegaban en función de la productividad marginal, lo que los hacía reacios a dejar la zona de *confort* que los esquemas de carrera les habían habilitado.

El 2001 fue un parteaguas para esta generación de profesionales que se catalogaban a sí mismos como técnicos; muchos se refugiaron en la academia, otros migraron o se dedicaron al asesoramiento de empresas o de oficinas estatales. Cuando en el 2015 se produjo el retorno de la derecha al gobierno, muchos de ellos volvieron a ocupar cargos o se acercaron al gobierno por medio de consultorías u otras modalidades de contratación, pero ya no ocuparon los lugares de liderazgo porque esos cargos estaban reservados para cuadros directivos de empresas. Fueron los CEOs quienes, como ya dijimos, ocuparon una enorme proporción de los altos cargos, los existentes y los nuevos creados *ad hoc*. Se construye así un nuevo tipo ideal, el *homo corporativo*, que retoma mucho de los postulados del *homo consultor* y de la Nueva Gerencia Pública –la necesidad de superar el sistema burocrático, el endiosamiento del espíritu empresarial, el énfasis en los sistemas competitivos, la centralidad de la eficiencia– pero, asimismo, presenta un tono distinto que iremos describiendo a lo largo de la presente sección.

En primer lugar, los nuevos líderes tienen un perfil sociodemográfico muy puntual. Estos CEOs devenidos en gerentes públicos comparten, en general, una infancia y juventud porteña acomodada –en ocasiones, en el mismo colegio secundario– que fue rematada con una formación de grado en universidades privadas de elite, y seguida de posgrados en países anglosajones. Ya en su etapa profesional, desarrollaron su actividad en ámbitos empresariales, sin tener vínculos con la vida académica y lejos de la gestión estatal. El

propio Presidente de la Nación, así como Marcos Peña, "Niki" Caputo, Mario Quintana, Gustavo Lopetegui, Juan José Aranguren, Guillermo Dietrich –como emergentes más reconocidos de la ola *CEOcrática*– pertenecen a un círculo social bastante cerrado y exclusivo, observándose en ellos un *habitus*[12] bastante homogéneo.

También los economistas que ocupan los puestos de conducción –Nicolás Dujovne, Carlos Melconian, Alfonso Prat Gay– responden más al modelo de "gurús", una mezcla de comentaristas mediáticos, *lobbistas* y asesores de empresas o gestores de fondos, que al de analistas académicos. Adicionalmente, no parece casual que los funcionarios con un perfil similar al de la anterior ola neoliberal ocupen en el gobierno espacios menos rutilantes o hayan tenido que salir del Estado (Federico Sturzenegger, Javier González Fraga, Lucas Llach y Mariano Tommasi, entre otros). El subtexto que se encuentra detrás de este nuevo tipo ideal de gerentes estatales es que un empresario exitoso tiene capacidad para dedicarse a cualquier tarea. La idea sería que, en una sociedad capitalista, la capacidad de ganar (mucho) dinero es la prueba más exigente a la que puede someterse un profesional. Adicionalmente, en la hoja de ruta cursada para llegar a CEO, se expían todos los pecados populistas y burocráticos; por último, al ser todos ellos multimillonarios, ya "*estarían hechos*", y no tendrían las tentaciones que el común de los mortales sufre frente al poder y los dineros públicos.

¿Qué es lo que propugnan estos nuevos "gerentes" estatales? Como vimos, hay muchos puntos de continuidad con los que debían tener en los ´90 los llamados "cuadros técnicos". Como aquéllos, los actuales buscan diferenciarse del político tradicional al que ven como un experto en componendas dirigidas a capturar recursos del sector privado para distribuirlos entre una clientela propia, por lo que su práctica es inherentemente corrupta, oscura y arbitraria. Pero también hay diferencias. Para entenderlas, pondremos el foco de atención en otras experiencias de entrelazamiento entre empresarios y Estado, situación que ha producido vasta literatura que va desde considerarla como una práctica virtuosa (el enraizamiento –Evans, 1996– que permite coordinar estrategias público/privadas), hasta una peligrosa deformación funcional del sector público (la "captura" de oficinas estatales por parte de intereses privados –Stiegler, 1971–).

En la Argentina, la situación fue descrita en numerosas ocasiones. Por ejemplo, hace casi cincuenta años atrás, Roberto Roth, funcionario del Presidente de facto Juan Carlos Onganía (1966/70), fustigaba a "la relativa impudicia con que los ministros y funcionarios abandonaban los despachos oficiales para ubicarse en los puestos de comando de las empresas cuyas pretensiones inmoderadas presumiblemente debían mantener a raya; la velocidad con que ex Secretarios de Estado acceden a Directorios en empresas cuyos

12 El concepto de *habitus* es de Bourdieu (2007) y refiere, *grosso modo*, a la manera en que las estructuras sociales objetivas son incorporadas en la vida cotidiana, definiendo valores, actitudes y, en general, las principales cosmovisiones que definen el mundo de la vida.

créditos y avales oficiales han tramitado, la aparente solución de continuidad en el pasaje de las empresas a los cargos oficiales y viceversa" (en Ramos, 1982: 219).

En un texto de Pandolfi (1994) –dirigido a describir la atmósfera conspirativa que enmarcó las pujas entre azules y colorados (primera mitad de los ´60)– se describe el entrelazamiento entre militares –los hombres fuertes de la época–, empresarios, políticos y *lobbistas*; en algunos casos estos encuentros se realizaban en el marco de reuniones secretas –o no tanto, pero que era necesario hacer aparecer como tales– con personajes que cumplían, al mismo tiempo, esas cuatro funciones. En esos casos se trataba de gestores capaces de conocer los entresijos alrededor de los cuales se desarrollaban las políticas públicas. A partir de este conocimiento, su misión era la de acceder a la persona justa en el momento indicado para favorecer a una empresa determinada o permitir el despliegue de una política pública específica. Eran, entonces, mitad especialistas en temas estatales, y mitad empleados de empresas o de sectores, cuya doble *expertise* era la razón de su poder personal. Podríamos decir que estos cuadros eran un subproducto –poco garboso, por cierto– del proceso de inserción que el Estado tenía que lograr en el mundo de la producción para poder liderarla[13].

Este caso que acabamos de comentar muestra que existen de larga data múltiples canales de contacto entre el mundo de la empresa privada y el de la alta gerencia pública; nuestro interés está en mostrar el cambio cualitativo que esta imbricación está sufriendo durante el neoliberalismo tardío. En efecto, el tipo de relación que genera el quehacer del *homo corporativo* es totalmente nuevo: ya no es cuestión de establecer alianzas Estado/empresas –y si lo es, el liderazgo estaría en las grandes corporaciones–, sino en la capacidad que tienen los cuadros del mundo económico para apalancarse en una actividad estatal y, a partir de ella, producir renta. No importa aquí establecer si la elección del *homo corporativo* como modelo de funcionario fue un resultado planeado racionalmente o si fue el producto del *habitus* de clase; lo que es relevante es que este perfil parece ser la forma organizacional que mejor se adapta a la concepción del Estado como un facilitador y generador de los negocios.

Quienes tienen trato con los funcionarios macristas observan en ellos un total desconocimiento sobre la gestión estatal… y la ostentación de tal condición con orgullo, pues ella es considerada una ventaja, en tanto no han sido "contaminados" por modalidades de gestión consideradas obsoletas. No se trata ya, como sucedió con el *homo consultor*, de intentar una reingeniería del mundo público para adaptarla a los parámetros de eficiencia del privado, adaptación que produjo una proliferación de *papers* y literatura *ad hoc*. En este caso se trata de la traslación de la racionalidad económica de la empresa privada –*i.e.* no contaminada por el mundo político– por el mecanismo, aparentemente más directo,

13 Se trataba de "una autonomía inserta en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas" (Evans, 1996: 547).

de incorporar a los gerentes y su estilo de trabajo en la dirección de los equipos de gestión de los asuntos públicos. Esta condición existencial le permitiría al funcionario de alta categoría transitar los caminos más eficientes y –a partir de su propia la creatividad y olfato– detectar las mejores oportunidades de creación de renta en la confluencia público/privada.

Entonces, la convocatoria a CEOs no implica sólo el traspaso de la experticia privada al Estado, sino que conlleva una manera de establecer una nueva forma de relación entre el capital y el sector público. En efecto, más que una alianza con el capital nacional, lo que se busca es incorporar una visión diferente, la que devendría de la capacidad que tienen estos cuadros del mundo económico para generar negocios[14] desde el Estado. Este es el *plus* que tendría el nuevo modelo gerencial, que lo diferencia del liderazgo más convencional que describen los manuales de la nueva gerencia pública. Estos cuadros no sólo habrían demostrado que pueden liderar equipos de trabajo, sino que también conducen la nave pública dejando tras de sí una estela de emprendimientos rentables.

Con este tipo de razonamiento, desde el gobierno se establece que son irrelevantes las denuncias que se hacen acerca de incompatibilidad de funciones e intereses. En el esquema de pensamiento descrito las contradicciones se disolverían: tanto la empresa como el Estado construyen oportunidades de negocios; la primera porque es su razón de ser, el segundo porque en la medida en que mayores sean las ganancias, mayor será el excedente y el número y el volumen de las inversiones que hacen girar de forma virtuosa la rueda de la economía. La titular de la Oficina Anticorrupción (OA), Laura Alonso, llevó a nivel de doctrina este razonamiento: "los conflictos de intereses no son corrupción", sostuvo, y consistente con la sentencia, en tres años de trabajo no encontró ninguna incompatibilidad para el desempeño de funcionarios: ni Aranguren con Shell, ni Braun con La Anónima, ni Macri con Correo Argentino, Odebrecht, Lecsa, Avianca, entre otros[15].

4. Las debilidades del nuevo tipo ideal de gerente público

Más allá de los postulados respecto de sus bondades, las ideas relativas al *homo corporativo* han comenzado a mostrar, en estos dos años y medio, notorias disfuncionalidades. Pasemos

14 Por "negocios" no entendemos necesariamente hechos de corrupción o arreglos personales. Eventualmente los incluye, pero comprende principalmente acciones en un área "gris" que se despliega prioritariamente en niveles estatales micro y meso organizacionales, y que resultan en renta ricardiana (tasa de ganancia superior a la media de la economía). Esta renta se considera clave para dinamizar el funcionamiento de la economía.

15 Ha habido mecanismos formales que no solucionan la cuestión de fondo como, por ejemplo, que el Presidente traspase la firma en la negociación en Autopistas del Sol (vinculada a su familia) a la Vicepresidenta. Desde la Oficina Anticorrupción ya se había recomendado al comienzo del gobierno que en estos casos se debía delegar la firma "hacia arriba o hacia el costado" para evitar que los denuncien. Las

sucinta revista a ellas. En primer lugar, se observa poco "enraizamiento" y mucha "captura"; enormes ganancias de empresas y resultados negativos tanto para el sector público como para la economía en general. La idea de que los CEOs tienen una gestión neutra y eficientista no podría sostenerse si no se contara con el amparo de los medios de comunicación y la decidida toma de posición política del Poder Judicial, que ha amparado ganancias extraordinarias a partir de manipulaciones de la legislación y de la extralimitación de funciones. Son tantas las denuncias en este sentido, que desviaríamos el sentido del presente capítulo si las enumeráramos[16]. Pero la disfuncionalidad de la mirada de los CEOs excede su mayor propensión a favorecer a una parte de la sociedad en detrimento de las otras y de ella como un todo. Como se ha hecho notar reiteradamente, las capacidades estatales tienen una dimensión vinculada al orden político, entendido éste como la facultad de representar los intereses plurales y muchas veces en tensión de los diferentes actores sociales, y de ejercer la mediación en los inevitables conflictos (Repetto, 2004; Grindle, 1997; Evans, 1996). Da la sensación de que el tipio ideal de *homo corporativo* –estructural y existencialmente vinculado a un sector (minoritario, además)– tendrá dificultades para llevar adelante esta tarea.

En segundo lugar, hay una tendencia de la práctica gerencial proveniente de la gestión privada a desestimar los segmentos del mercado que no le son de interés. En los hechos concretos, esto implica que las demandas de actores sociales y políticos que no están en el radio de gestión programado no tienen otra opción que acomodarse a lo dado o ser excluidos. Ese menosprecio, que puede ser funcional para superar algún tema puntual, no augura buenos resultados en el mediano plazo: los que quedan afuera no necesariamente van a asumir la aceptación resignada y optimista que propone el *asesor filosófico* presidencial Alejandro Rozitchner[17].

En tercer lugar, está la asimilación de lo estatal a lo privado y la simplificación de lo que implica la gestión pública. La idea de un gobierno despolitizado, que apunta a solucionar los problemas de la gente sin anteojeras ideológicas y enunciando la vocación de sus máximos dirigentes por alimentar un país con menos disputas, más consensual y pluralista, fue puesta en entredicho a poco del desembarco de los CEOs en la Administración Pública. Es que las eventuales disfuncionalidades de lo estatal no se originan {¿únicamente?} en la

expresiones de la titular de la Oficina Anticorrupción que se citan fueron tomadas en una entrevista en Radio Nacional (citado en nuestrasvoces.com.ar/investigaciones/alonso-no-encontro-solo-caso-corrupcion/ (consultado el 01/08/18).

16 Remitimos, entre muchos otros autores, a las notas de Ari Lijalad al respecto: https://www.eldestapeweb.com/perfil/130-ari-lijalad (consultado el 23/07/18).

17 Rozitchner dicta un "Taller de Entusiasmo", financiado por la Escuela de Dirigentes del PRO. Sostiene, por ejemplo, que los despidos son una ilusión armada: www.lapoliticaonline.com/nota/97602-el-filosofo-de-macri-dijo-que-los-despidos-son-una-ilusion-armada/ (consultado el 5/6/18).

ineficiencia o en las pesadas ataduras institucionales, sino en un complicado pero necesario sistema de pesos y contrapesos –oficinas legales, circuitos administrativos, lógicas de los expedientes…– muy diferente del privado. Jorge Etkin critica la traspolación de sinergias de la corporación al ámbito público, a contramano de las demostraciones de que éste es un "espacio social" con reglas específicas, en el cual existen diferentes intereses –muchas veces contrapuestos– que no siempre resuelven sus controversias por mecanismos de consenso (Etkin, 2000). En cuanto a las múltiples diferencias entre estos "espacios sociales", Carlos Matus destaca que las empresas, por lo general, se desenvuelven en un marco de gobernabilidad mayor, orientado por el argumento costo-beneficio que es mucho más fuerte y simple que en el ámbito público. La fricción burocrática es ostensiblemente menor, así como es mayor la libertad para contratar, fijar remuneraciones y precios, reorganizar y concebir proyectos futuros. Estas diferencias son mayúsculas por lo que no es de extrañar "la inadecuación del gerente privado a la función pública" (Matus, 2008: 88-89).

En cuarto lugar, está la infravaloración del componente político en la concepción de la estatalidad. Aún cuando este modelo lograra éxitos de gestión, la falta de la imprescindible sensibilidad al juego político lo llevaría al fracaso. En un reportaje[18], la ex titular de Aerolíneas Argentinas, Isela Costantini, describió cómo el discurso corporativo (del éxito, la superación, el liderazgo, etcétera –que ella define como "el formato privado" o "la formación de atleta"–) chocó de frente contra los vericuetos de la política. En un pasaje de la entrevista, Costantini se reprocha no haberse dado cuenta "hacia dónde estábamos yendo", hasta que fue necesario aceptar que su gestión estaba en crisis. Y describe detalladamente los diferentes éxitos organizacionales que había cosechado y su contento por poder demostrar que se "venía haciendo una muy buena gestión". Inmediatamente después de estas evaluaciones positivas, fue despedida de su cargo. En la mirada retrospectiva que hizo de su gestión, admitió las limitaciones de su abordaje: "Yo solo pude aportar desde el lado de manejar una empresa, porque es lo que aprendí a hacer. No tengo el estómago del político, las habilidades del político y algunas sensibilidades que exige la política", reconoció. Y esas limitaciones le impidieron ver tanto los problemas extra organizacionales de su gestión como las oportunidades de construcción política para superarlos.

En quinto lugar, su visión desaprobatoria de la organización estatal significa un permanente desajuste con el aparato público realmente existente. En los anteriores experimentos neoliberales, hubo una visión refundacional por lo que estas inadecuaciones

18 www.lapoliticaonline.com/nota/105857/ (consultado el 15/6/18). No fue la única expresión en este sentido. El modelo tuvo críticos impensados, como el economista Espert –imposible de acusar de populista– que hizo notar las diferencias entre "hacer plata" y manejar el ministerio de economía. Ver: www.cronista.com/finanzasmercados/EspertNo-pueden-manejar-la-economia-dos-millonarios-que-de-economia-no-saben-nada-20170414-0008.html (consultado el 7/7/17).

eran parte de procesos de cambio explícitos. En el presente periodo que, como vimos se caracteriza por continuidades institucionales más que rupturas en el ámbito de la gestión pública, estas incongruencias generan una serie de choques entre la cultura del *management* de los funcionarios designados y los valores bastante consolidados de lo público en la planta estatal[19].

En sexto lugar, está la fragmentación de las políticas públicas, tema crítico en el Estado contemporáneo que el *homo corporativo* no puede más que empeorar. La repartición de los cargos de la alta función pública entre CEOs, al seguir la lógica de la empresa privada, hace que cada Ministerio o Instituto tienda a maximizar el logro de sus propias metas, independientemente de los objetivos generales del proyecto político. Es que aun cuando estos gerentes reconvertidos en funcionarios compartan los principios ideológicos del proyecto de *Cambiemos* –e incluso, su *habitus*–, la cultura empresarial se ha mostrado menos eficaz que la denostada política tradicional para organizar lealtades y articulaciones[20]. La tendencia hacia la fragmentación buscó ser contrarrestada con una instancia coordinadora de tipo técnico, a cargo de la Jefatura de Gabinete, pero más temprano que tarde aquélla entró en crisis y hoy casi ha desaparecido.

En suma, el *homo corporativo* se ha mostrado ineficiente en sus propios términos, esto es, ha reducido sustancialmente la eficiencia y efectividad de las políticas públicas, generando un hiato con el decisionismo reformista que precisa el nuevo bloque histórico en formación, inclusive marcándole límites. Tanto es así que hoy, y a pesar del escudo mediático, el latiguillo presidencial relativo al "mejor equipo de los últimos 50 años" suena con más frecuencia dicho con sorna, en boca de la oposición, que como marca de prestigio gubernamental.

Breves conclusiones

Atravesamos en la Argentina el tercer gobierno neoliberal en cuarenta años. Como no podía ser de otra manera, el propio paso del tiempo ha hecho que el actual gobierno disponga de nuevas herramientas y dispositivos, aunque en su interior persisten valores y rasgos que ponen en evidencia una continuidad bastante directa con los anteriores experimentos. Sus tópicos fundamentales –centralidad del mercado, liderazgo del capital financiero, alineamiento con los Estados Unidos– parecen mantenerse inalterables y,

19 Un ejemplo: en una actividad que involucraba a coordinadores de Capacitación sectoriales, se anunció que aquellos que consiguieran más inscriptos serían premiados con golosinas. En el trabajo del Instituto Patria, (2017: 15) se reproduce un *flyer* estilo McDonald's con el que se publicitó la acción. Tal vez este tipo de actividades atraigan a los empleados de una multinacional; en organismos técnicos del Estado es poco menos que un insulto.

20 Aunque justo es decirlo, la política también tiene dificultades para alcanzarlo.

como lógica consecuencia, se generan parecidas disputas –políticas, sociales, ideológicas– ante el despliegue de su programa.

Como adelantaron los diferentes analistas que citamos a lo largo de este capítulo, si algo caracteriza al neoliberalismo tardío actualmente en curso, es su inviabilidad: de su programa –alcanzar la "pobreza cero" y desplegar políticas dirigidas a atraer inversores–; de su alianza política –neoliberales y desarrollistas de derecha–; discursiva –republicanismo y gobierno de empresarios–. Esta inviabilidad fue descrita como transitoria por el núcleo central de la Alianza *Cambiemos*, situación que se hizo pública en el citado "plan perdurar": utilizar el endeudamiento para apuntalar el bloque histórico, el que, una vez lograda su consolidación, lanzaría la nueva versión del ajuste estructural. A cargo de esta tarea, y acorde con la tonalidad de la época, se puso a gestionar el sector público un funcionario de nuevo tipo: el *homo corporativo*, un grupo de patronos y gerentes rebautizados con el mote más glamoroso de CEOs.

Este derrotero puede ser considerado un signo de época, un emergente de la expansión hasta el paroxismo del capitalismo financiero. La que es tal vez la autora preferida de los CEOs, Ayn Rand –por otra parte, la autora de cabecera del Presidente– ha escrito textos en donde los empresarios aparecen como la esperanza de la humanidad y el Estado como el gran enemigo[21]. Qué mejor que ellos, entonces, que tienen la vivencia racional y existencial de la conducción y que han sido exitosos en el mundo mercantil y financiero, para subordinar el Estado a las necesidades de la economía empresarial. Con ellos en su comando, el sector público dejará de ser enemigo de los generadores de oportunidades de negocios, para transformar sus potestades y potencial en sus auxiliares. De esta forma, la economía florecerá y derramará sus frutos a todos los miembros de la comunidad.

En los hechos concretos, la afinidad electiva entre el *homo corporativo* y el neoliberalismo tardío ha mostrado importantes limitaciones. Está comprobado empíricamente que el propio programa neoliberal, dirigido a debilitar el rol del Estado y su poder de intervención en la sociedad, genera tensiones y turbulencias en la administración pública. Esta situación se ve agravada en la actual coyuntura, en donde la estrategia "gradualista" tuvo su contracara en un modelo de gestión amigable con los negocios, lo que resultó en un abono para propiciar el brote de comportamientos oportunistas y acciones poco claras, por decirlo de manera suave.

21 Sobre la preferencia del Presidente por la obra de Ayn Rand, ver: www.politicargentina.com/notas/201507/7029-quien-es-la-escritora-preferida-de-macri.html, www.lanacion.com.ar/946337-quien-le-teme-a-ayn-rand, www.politicargentina.com/notas/201507/7029-quien-es-la-escritora-preferida-de-macri.html (consultado el 30/07/18). Sobre los textos de Ayn Rand, ver: https://es.wikipedia.org/wiki/Ayn_Rand (consultado el 30/07/18).

Esta estela de hechos sospechosos –tapado por el silencio cómplice de buena parte de los medios de comunicación masiva y de una parte importante del Poder Judicial– fue potenciada por el desembarco masivo de empresarios, en muchos casos beneficiarios directos de las decisiones que ellos mismos tomaban. En el plano más conceptual, esta situación no puede menos que reverdecer históricos análisis alrededor de los temas de captura y enraizamiento, que tienen hoy más vigencia que nunca a partir de esta múltiple lealtad que presentan los CEOs (al Estado, a su empresa, a su clase).

En este capítulo, nos concentramos en el análisis del nuevo tipo ideal de cuadro de conducción estatal, al que llamamos *homo corporativo*. Toda una serie de elementos, que fuimos desgranando en el texto, hacen de él un tipo de funcionario que parece poco fecundo, aún en sus propios términos de eficiencia y eficacia. Las miradas, los dispositivos y las herramientas del sector privado son unidireccionales y rudimentarios para comprender el complejo mundo en donde se articula sociedad y Estado, poder y administración pública. La cultura organizacional de los CEOs se ha mostrado poco funcional para entender los valores de los empleados estatales y adecuarlos a sus fines, generando una ruptura con evidentes consecuencias sobre el despliegue estatal. De igual forma, la lógica individualista del gerente empresarial ha tenido importantes dificultades para articular las diferentes políticas públicas, agravando los ya importantes problemas de coordinación que muestra el Estado contemporáneo.

Los CEOs desde su *habitus* subestiman a la política y a los políticos, pero cuando les toca interactuar con ellos, se terminan dando cuenta de sus limitaciones para manejar un gobierno, un ministerio, un partido, o tan ni siquiera una empresa estatal. Consistente con esta mirada, hasta el momento el *homo corporativo* sólo puede mostrar fracasos en su travesía por el Estado argentino... y no parece que vaya a haber tiempo para que recomponga su situación.

Post Scriptum

Transcurrido algo más de un mes desde la redacción de este trabajo, los acontecimientos parecen reafirmar nuestras tesis sobre el *homo corporativo*, especialmente en lo referido su incapacidad para comprender/conducir el mundo de la política. Es más discutible, en cambio, si el fracaso económico de la Alianza *Cambiemos* es el resultado de una suma de errores o un deliberado intento de disciplinar –vía ajuste– a la población argentina, "malacostumbrada a vivir bien", según han repetido publicistas del régimen[22].

22 Expresiones como "le hicieron creer a un empleado medio que podía comprarse celulares e irse al exterior", "la fiesta hay que pagarla", "nadie puede vivir por encima de sus posibilidades", entre muchas otra repetidas por políticos, economistas y periodistas de *Cambiemos* han logrado cierta legitimidad en sectores de las clases medias argentinas.

Al incremento desmesurado de la deuda externa, tasas de interés superiores al 60%, devaluación mayor del 100% en el año en curso[23], una inflación estimada superior al 40% y una caída del PBI cercana al 2,5% para cerrar el año 2018[24], se sumó una corrida cambiaria iniciada en los últimos días de agosto que, al momento de escribir estas líneas (07/09/18), no estaba aún controlada. Voluntaria o no, la crisis económica generada por la Alianza *Cambiemos* fue agudizada por su incomprensión del mundo político. El apriete público al FMI anunciando acuerdos aún no firmados, la terquedad en conservar sin modificaciones el gabinete o la insistencia en mantener la lógica amigo/enemigo como única forma de construcción política, han ido minando aceleradamente la confianza en el proyecto del neoliberalismo tardío. A la desconfianza de los inversores se suma la caída de la imagen del presidente, según encuestas recientes[25], que aleja aún más la posibilidad de ingreso de capitales. En resumen, la lluvia de dólares en la cual se basada la estrategia de *Cambiemos* no sólo no llegó, sino que cada vez se aleja más: el *homo corporativo*, devenido en político, no ha podido convencer a las corporaciones.

Si las políticas económicas de la administración Macri han sido erráticas, no han sido más seguras las referidas a la alta gerencia pública. La necesidad de compensar la falta de pasión por lo público del *homo corporativo* con contratos bien remunerados condujo a la multiplicación de los cargos directivos, incluyendo la ampliación de los ministerios de 16 a 21.

Paralelamente, desde el inicio de su periodo de gobierno los salarios –y especialmente los salarios de los empleados públicos– han sido una variable de ajuste y la reducción del Estado uno de los ejes de su discurso. Agudizada la crisis en la segunda mitad de 2018, se propusieron los habituales ajustes y el no menos usual discurso del esfuerzo colectivo y el sacrificio de toda la sociedad. El gobierno puso su parte: redujo los 21 ministerios a sólo 10, suprimiendo a su ministerio estrella –el de Modernización– y reduciendo al rango de Secretaría de Gobierno a once Ministerios. En términos concretos esta degradación simbólica de Ministerio a Secretaría de Gobierno –un nuevo tipo jerárquico que se ubica en el organigrama debajo de los ministerios, pero encima de las otras secretarías– no tiene ninguna importancia presupuestal pues el cambio de nombre no implica una reducción de estructuras. Por lo tanto, la reducción de las estructuras del Estado se restringió a ser un mensaje engañoso para el gran público a costa de sa-

23 *Cfr*. https://www.pagina12.com.ar/140498-solo-para-locos-audaces-o-buitres

24 https://tn.com.ar/economia/el-gobierno-espera-para-2018-una-inflacion-de-42-y-una-caida-de-la-economia-de-24_894557

25 Desde diciembre del 2017 las encuestas señalan la caída de la imagen del presidente. Esta caída se aceleró en los últimos meses. *P. e.* https://infocielo.com/nota/94845/la_imagen_de_macri_cae_en_picada_una_encuesta_refleja_que_casi_el_60_de_los_bonaerenses_lo_rechaza/

crificar un ministerio central en la concepción de Estado del proyecto de *Cambiemos*: el de Modernización. Más grave aún: se degradaron simbólicamente los ministerios de Salud, Trabajo y Ciencia y Tecnología. Los dos primeros de importancia simbólica en la historia del desarrollo nacional; el último, de reciente creación ya se había ungido como representante de los logros científicos argentinos.

En resumen, la crisis cambiaria y financiera de finales de agosto pone en duda, una vez más, las capacidades del *homo corporativo* en términos políticos –capacidad de construir un proyecto hegemónico duradero–, económicos –dificultad para convencer a las propias corporaciones de que inviertan en el país– y de racionalización del Estado, subsumida hoy día a las tradicionales políticas de ajuste basadas en la reducción del gasto salarial.

Referencias bibliográficas

Aronskind, R. (2018). No fue mala praxis: fue el plan económico. *El cohete a la luna*. Recuperado de: www.elcohetealaluna.com/no-fue-mala-praxis-fue-el-plan-economico/

Astarita, M. y De Piero, S. (2016). La irrupción de *Cambiemos* en el escenario político argentino: ¿Una nueva derecha o la reedición del liberalismo clásico? Trabajo preparado para su presentación en *el XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia*, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 12 al 15 de septiembre de 2016.

Banco Mundial (2002). *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Instituciones para los mercados*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial (2014). *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Riesgo y oportunidad: la administración del riesgo como instrumento de desarrollo.* Washington D.C.: Banco Mundial.

Bourdieu, P. (2007 [1980]). *El sentido práctico.* Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Cao, H. y Laguado, A. (2018). *Argentina: cambios, perspectivas y valores alrededor del homo corporativo.* En *El desangramiento latinoamericano: un panorama político contemporáneo sobre la reorganización y la reconfiguración del Estado neoliberal* (pp. 57-91). Barranquilla: Editorial House, Corporación Universitaria Americana.

Cao, H., Laguado, A. y Rey, M. (2016). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina. 1958-2015.* Buenos Aires: Prometeo.

Castellani, A. y Canelo, P. (2017). *Informe de Investigación Nº1. Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri.* Buenos Aires: Observatorio de las elites argentinas, IDAES, UNSAM, Prometeo.

Etkin, J. (2000). *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones*. Buenos Aires: Prentice Hall.

Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*. Núm. 140, 529-559.

Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom.* Chicago: University of Chicago Press.

Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre.* Madrid: Planeta Agostini.

García Delgado, D. (2017). *Desarrollo, políticas públicas e innovación en la Argentina del siglo XXI. La "Creativa destrucción de Cambiemos".* Tomado de: docplayer.es/73131122-Desarrollo-politicas-publicas-e-innovacion-en-la-argentina-del-siglo-xxi.html

Grindle, M. (1997). *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries.* Harvard: Harvard University Press.

Instituto Patria (2017). *El Estado que Cambiemos pretende: limitaciones e impacto regresivo.* Buenos Aires: Comisión Estado y Administración Pública en el proyecto nacional, Instituto Patria. Tomado de: equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/El-programa-de-Gesti%C3%B3n-P%C3%BAblica-Cambiemos.pdf

López Segrera, F. (2016). *Crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha.* Buenos Aires: CLACSO. Tomado de: biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20160913013520/America-Latina-Crisis-del-neoliberalismo.pdf

Mansilla, H. (2005). De la aristocracia tradicional a las modernas elites funcionales en el terreno político. *Revista de Estudios Políticos*. Núm. 128, 179-191 Tomado de: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1255759.pdf

Matus, C. (2008). *El Líder sin estado mayor: la oficina del gobernante.* San Justo: Universidad Nacional de La Matanza.

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.* México: Fondo de Cultura Económica.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1994 [1991]). *La reinvención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial*. Barcelona: Paidós.

Pandolfi, R. (1994). Azules y colorados. *Colección Estudios*. Nº 23.

Prats I Catalá, J. (1999). Reforma del Estado y cooperación para la Reforma del Estado en América Latina. *Revista Nueva Sociedad.* Nº 160, 118-132.

Ramos, J. (1982). *La era del peronismo (1946-1976).* Buenos Aires: Ediciones Mar Dulce.

Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. *Serie de Documentos de Trabajo I-52.* Washington D.C.; INDES, Banco Interamericano de Desarrollo.

Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo.* Barcelona: Anagrama.

Stigler, G. (1971). The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics*. Vol. 2, issue 1, 3-21.

Von Hayek, F. (1978). *Camino de servidumbre.* Buenos Aires: Alianza Editorial.

CAPÍTULO VII

Participación Público Privada.

Riesgo fiscal y captura de la obra pública

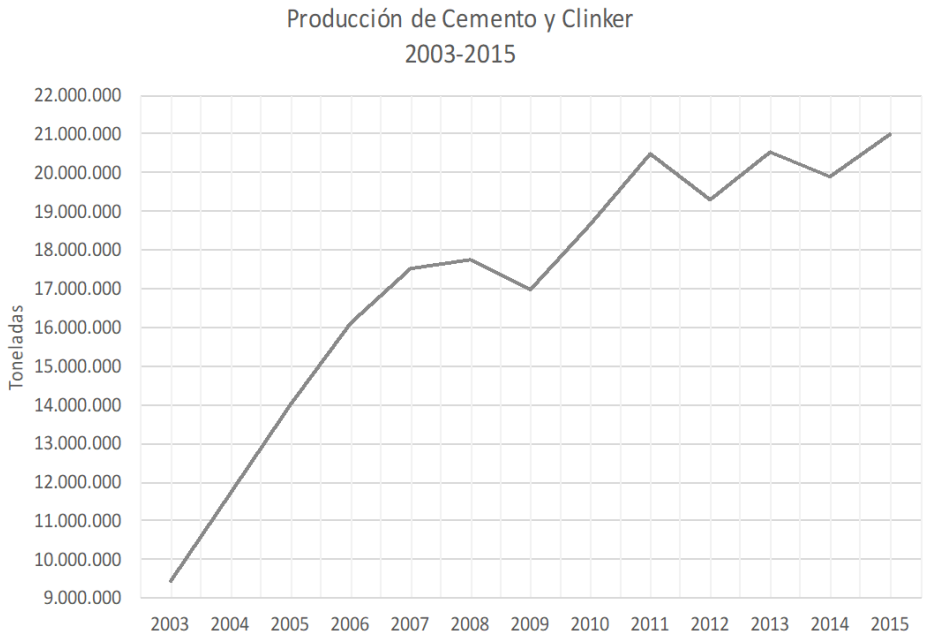
Por Aníbal Jorge Sotelo Maciel

Introducción

"Cuando un pequeño número de actores empresariales controlan esencialmente -o tienen poder de veto sobre- partes del gobierno, hay captura del Estado."
Ben Ross Schneider

Luego de la crisis de principios de siglo, la economía argentina entró en una fase de crecimiento sostenido que se vio ralentizado a partir de 2009 por los efectos locales de la crisis financiera internacional. Diversos indicadores ilustran este proceso, mostrando un desempeño positivo durante el periodo 2003-2015. El más sorprendente fue, quizá, la reducción de la tasa de desempleo que, luego de superar el 20% en 2002, volvió a ubicarse en un dígito a partir del año 2007. Pero, en términos de las diversas actividades económicas, también se observaron desempeños extraordinarios: la producción de granos y oleaginosas se duplicó durante dicho periodo, también se incrementó significativamente la actividad industrial y la construcción creció de manera exponencial. Los obreros de la construcción se quintuplicaron y la producción de cemento y *clinker*, como puede verse en la figura 1 que presentamos a continuación, se incrementó en más del doble, al pasar de 9,5 a 21 millones de toneladas.

Figura 1



Fuente: Elaboración propia con datos de la AFCP.

La construcción fue evidentemente una de las actividades que dio dinamismo a la etapa. Sin embargo, durante el primer año de la administración Macri, la producción de cemento y *clinker* cayó más del 10% y, si bien en 2017 subió respecto del año anterior, aun no alcanza el nivel del año 2015.

Como se trata de una actividad con alto impacto en el empleo y con fuerte incidencia en los encadenamientos productivos locales, ante una economía en riesgo de contracción, con alta inflación, política monetaria contraria a la inversión productiva y a la exigencia de un ajuste en marcha, resulta pertinente preguntarse por la situación actual y las perspectivas futuras de la inversión pública.

El derrumbe de la inversión pública

La inversión pública tiene un carácter crítico y estratégico. Ya en 1776, en el libro V de la *Riqueza de las Naciones*, Adam Smith (2015: 394) planteaba que uno de los deberes del Estado es la planificación y ejecución de obras públicas que "aunque sean enormemente ventajosas para una gran sociedad" no serán realizadas por particulares ya que "el

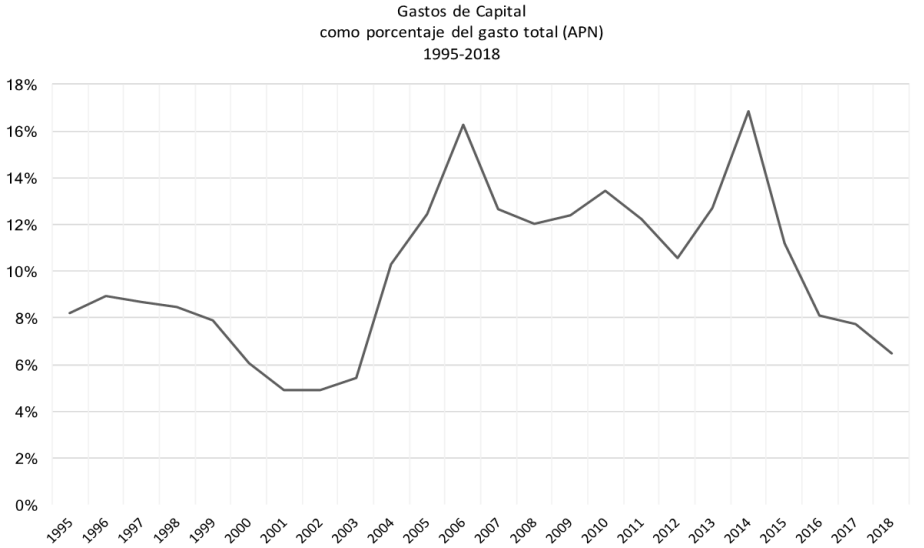
beneficio jamás reembolsaría el coste". Su preocupación no se restringía a la defensa, la justicia y la educación, comprendía también a las vías de comunicación y el transporte que posibilitaban la industria y el comercio.

La inversión pública ha sido clave en el desarrollo de los países, tanto en los pioneros como en los tardíos, con independencia de la velocidad de sus procesos como de los diversos caminos adoptados. En distintas latitudes, los países que han logrado avances importantes en sus procesos de desarrollo se han caracterizado por niveles significativos de inversión pública. En *The Growth Report: strategies for sustained Growth and inclusive Development*, el Banco Mundial (2008: 5) afirma: "Ningún país ha logrado un rápido crecimiento sin mantener impresionantes tasas de inversión pública en infraestructura, educación y salud. Lejos de desplazar a la inversión privada, este gasto la complementa" (la traducción es propia). Sostiene que la inversión en infraestructura es clave para el crecimiento y el desarrollo porque amplía la gama de oportunidades y el rendimiento de la inversión privada, a la vez que garantiza el acceso a servicios públicos clave, como agua, transporte público y servicios urbanos, respaldando el crecimiento y ayudando a distribuir los beneficios entre la población en general.

En América Latina, esto fue suficientemente debatido a lo largo del siglo XX, dados los desafíos particulares que soporta el Estado en los procesos de desarrollo. En la Argentina, en el marco de los planes quinquenales del primer peronismo, se inició un ciclo importante de inversión pública en diversos ámbitos: infraestructura educativa y sanitaria, vivienda social, infraestructura portuaria, construcción de represas y canales para riego, obras de energía eléctrica, petróleo y gas, puentes, rutas y caminos. Durante las décadas del ´60 y ´70, la inversión del sector público argentino alcanzó un promedio de 8,2% del PIB y llegó a representar porcentajes superiores al 10% del PIB en tres ocasiones. Este proceso entró en una fase de estancamiento durante los años ´80 –periodo en el que el promedio descendió a 6,4% del PIB– y cayó abruptamente durante los años ´90, lapso en que los valores oscilaron alrededor del 2% del PIB. A partir del año 2000, el porcentaje fluctuó alrededor del 1% del PIB, hasta la salida de la crisis de inicio de siglo.

El kirchnerismo impulsó, durante sus 12 años, un fuerte aumento de la inversión pública. La proporción del gasto de capital sobre el total del presupuesto público es un buen indicador de la prioridad otorgada a este rubro. Durante la década del ´90, el gasto de capital de la administración pública nacional nunca superó el 9%, llegando a ser inferior al 5%, al momento de iniciarse la gestión de Néstor Kirchner. A partir de allí, fue siempre superior al 10%, se ubicó en un promedio del 12% para el periodo, llegando a superar el 16 % en dos ocasiones, 2006 y 2014 (ver Figura 2).

Figura 2



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

En términos de porcentaje del PIB, la inversión pública del sector público argentino se ubicó por encima del 4%, desde el año 2009. El promedio de las tres gestiones kirchneristas es de 3,9% del PIB, en tanto que, dentro de ese ciclo, el promedio de las dos gestiones de Cristina Fernández es de 4,1% del PIB.

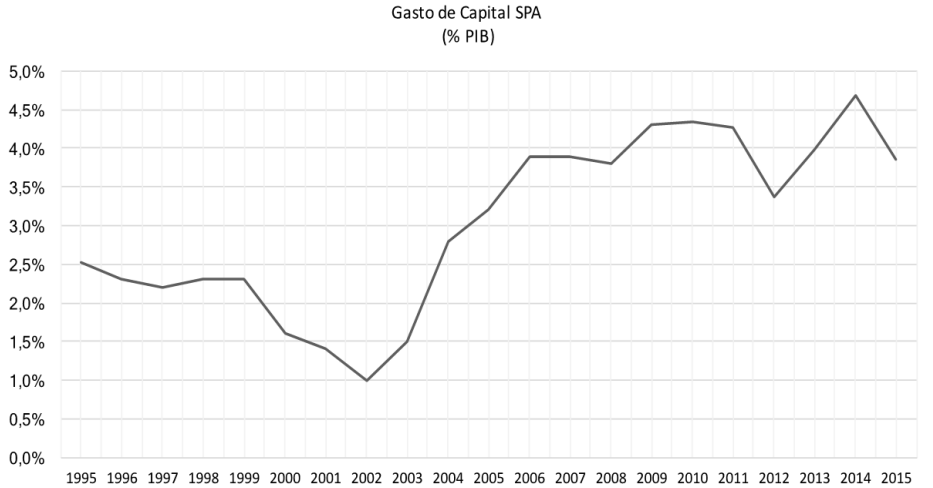
Se estima que la Argentina debe mantener un ritmo de inversión cercano al 4% del PBI durante al menos 10 años para poner su competitividad a tono con los países de la región (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial). Sin embargo, la administración Macri a efectos de controlar el déficit fiscal primario, programó para 2018 un gasto de capital de apenas 8% del presupuesto de la administración pública nacional, es decir, $211.000 millones. Esta cifra fue reprogramada al inicio del ejercicio a $185.700 millones, representando el 6,5% del presupuesto (el porcentaje más bajo de los últimos 14 años[1]) y tan sólo un 1,5% del PIB proyectado para ese año.

En el inicio de la crisis cambiaria de mayo de 2018, el gobierno anunció un recorte de 30.000 millones de pesos a las obras públicas; a mediados de junio, en el marco de las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, se hizo un segundo anuncio de 60.000 millones. Si estos recortes se concretaran, el magro presupuesto destinado al

1 Según datos del SIDIF.

gasto de capital podría caer a la mitad, de modo que el país entraría en una situación crítica que podría caracterizarse como *derrumbe de la inversión pública*.

Figura 3



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC y del Ministerio de Hacienda y Finanzas

Participación público privada (PPP)

Ante la abrupta disminución de los recursos públicos destinado a obras y el deterioro de la situación fiscal, la administración Macri recurre al régimen de participación público privada (PPP) como principal estrategia para cerrar la brecha de infraestructura en el país. Se trata de un mecanismo que promueve la inversión privada en servicios públicos a cambio de una rentabilidad asegurada por la futura explotación comercial de las obras y/o el repago ulterior proporcionado por el gobierno. La gestión de *Cambiemos* especula con atraer de este modo inversiones que permitan acercarse al 3,5% del PBI. Esto permitiría desarrollar obras en el corto plazo posponiendo el pago de las mismas para después del año 2020.

El mecanismo es el siguiente: empresas privadas asumen la provisión de infraestructura y/o servicios públicos –en el marco de un contrato de largo plazo que suscriben con el Estado–, haciéndose cargo del financiamiento del proyecto durante los primeros años; en tanto que el Estado comienza el repago a la empresa privada en un momento ulterior. Para ello, se crean fondos fiduciarios –o se utilizan fondos ya existentes– que tienen por

objeto efectuar desembolsos, garantizar pagos, otorgar préstamos, conferir garantías, emitir valores negociables, expedir certificados, otorgar instrumentos o títulos de reconocimiento de inversión y asumir su pago, realizar aportes de capital, entre otros. La empresa se financia a través del mercado financiero y, luego, tendrá ingresos por contraprestación pública –a través de títulos de pago por inversión (TPI) o por disponibilidad de obra (TPD)– y/o por contraprestación por uso –a través de la explotación comercial de la obra y el cobro a los usuarios–. Los recursos de las obras que se llevan a cabo en el ejercicio son financiados por las empresas contratistas y no figuran como gasto en el presupuesto; asimismo, los títulos emitidos por los fideicomisos como los instrumentos de pago no figuran como deuda pública.

Desde el primer año de su gestión, *Cambiemos* comenzó a estructurar el marco normativo y el andamiaje institucional de este régimen (ver Tabla 1) que se presenta como una alternativa al procedimiento tradicional de la obra pública contemplada en las leyes 13.064 y 17.520[2]. Este subterfugio, que se exhibe como salida virtuosa a la magra inversión de recursos públicos, no sólo es consistente con la perspectiva neoliberal sobre lo público y lo privado, sino que también proporciona a la actual administración diversas ventajas y beneficios. Por un lado, le otorga la posibilidad de mantener el ritmo de obras sin aumentar el gasto público en infraestructura durante su gestión; por otro lado, le permite remercantilizar importantes ámbitos de provisión de bienes y servicios públicos, ampliando oportunidades de negocios y, además, le brinda la oportunidad de jugar con cierta discrecionalidad a favor de los empresarios participantes.

2 Existen antecedentes orientados a brindar mayor participación al sector privado en la obra pública. El Decreto N° 1299/2000 que estableció un marco jurídico dirigido a la participación del sector privado en el diseño, construcción, mantenimiento, operación, y financiamiento de las obras de infraestructura, incorporando en la contratación pública figuras como el leasing o la modalidad "llave en mano". Los decretos 966/2005 y 967/2005, Régimen para Iniciativas Privadas –Estimulo para la inversión de particulares en el desarrollo de infraestructura y Régimen Nacional de APP– Infraestructura y servicios, respectivamente, instauran la modalidad de PPP institucional. En este tipo de PPP la relación entre el sector público y el sector privado no se basa en una relación contractual entre un agente y un principal, sino en la participación conjunta del sector público y privado en una entidad encargada de la gestión de la infraestructura. Un ejemplo de PPP institucional es el establecimiento de sociedades de economía mixta en las que el Estado pasa a ser un "socio" del sector privado más que un contratante. Éste es el caso de las autopistas francesas hasta que se llevó a cabo su privatización. De todos modos, no han sido muchos los proyectos de infraestructura o servicios desarrollados en el marco del decreto Nº 967/2005.

Tabla 1:
Marco normativo e institucional

	Marco normativo	Marco institucional
2016	Ley N° 27.328, que introduce los contratos PPP como modalidad alternativa a la obra pública tradicional. https://www.minfinanzas.gob.ar/uppp/docs/Ley27328.pdf	Se crea la Comisión Bicameral de Seguimiento de Contratos de Participación Público Privada, integrada por siete (7) senadores y siete (7) diputados del Congreso de la Nación
2017	Decreto reglamentario 118/2017 https://www.minfinanzas.gob.ar/uppp/docs/ReglamentacionLey27238.pdf Decreto reglamentario 936/2017, que modifica sustancialmente el Decreto anterior .https://www.minfinanzas.gob.ar/uppp/docs/decreto_936_2017.pdf Decreto 944/2017, que aprueba el Reglamentación del Procedimiento Transparente de Consulta. https://www.minfinanzas.gob.ar/uppp/docs/Decreto_994_2017.pdf	Se crea la que crea la Subsecretaría de PPP, dependiendo del Ministerio de Finanzas. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/280000-284999/280556/norma.htm Los ministerios y entes serán responsables de la operación de cada contrato. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable dictaminará en el área de su competencia El Ministerio de Hacienda se expedirá sobre la existencia de previsiones presupuestarias con relación a cada contrato.
2018	Ley de Presupuesto 2018 que autoriza la contratación de obras bajo la modalidad PPP y crea el fondo fiduciario PPP (Artículos 59 y subsiguientes) y la planilla anexa correspondiente. https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/ley2018/ley/ley2018.pdf https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/ley2018/ley/pdf/planillas_anexas/capitulo1/obras.pdf Guías y flujogramas aprobados por la Subsecretaria de PPP. https://www.minfinanzas.gob.ar/uppp/	Se designa al Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. como organizador y fiduciario del Fideicomiso PPP y de los Fideicomisos Individuales PPP. https://www.minfinanzas.gob.ar/uppp/docs/Decreto_153-2018.pdf Se eleva al rango de Secretaría de PPP, dependiendo del Ministerio de Hacienda. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/311790/norma.htm

Fuente: Elaboración propia, a partir de sitios web oficiales.

Las experiencias de Participación Público Privada tuvieron su origen y desarrollo en Gran Bretaña, durante el gobierno conservador de John Major y los gobiernos laboristas de Tony Blair y Gordon Brown. El dispositivo generó muchas expectativas y tuvo una amplia difusión en el resto del mundo. La propuesta, no obstante, llega tardíamente a la Argentina, cuando este tipo de asociaciones entre los sectores público y privado está siendo evaluado críticamente. De hecho, casi de manera concomitante, mientras la administración Macri presentaba las primeras licitaciones de su programa de Participa-

ción Público Privada como una alternativa destinada a construir confianza, expandir la infraestructura y lograr mayor eficiencia, en Gran Bretaña, el grupo de construcción y servicios Carillion –uno de los principales contratistas de PPP[3]– experimentaba dificultades financieras que, en enero de 2018, la harían entrar en liquidación obligatoria, el procedimiento más drástico de la legislación concursal del Reino Unido.

La prensa británica y americana se hizo, entonces, eco de un debate que ya se daba en ámbitos técnicos y académicos. Así, Jonathan Freedland expresó:

> A veces, un solo evento puede destruir no un dogma, sino dos. Esto puede probarse con el colapso de Carillion, la antigua empresa de construcción que creció rápidamente hasta convertirse en un gigante que hizo de todo, desde pavimentar autopistas hasta administrar quirófanos y servir cenas escolares. La mayor parte de la atención se ha centrado en el artículo de fe que impulsó su ascenso y ascenso hasta quedar triturado por su caída: el axioma que dominó el pensamiento gubernamental durante tres décadas y que puede resumirse en cuatro palabras: privado bueno, público malo (*The Guardian*, 2018)[4].

Por su parte, Sean O'Grady advirtió que los límites del esquema estaban puestos al descubierto:

> Desde hace un cuarto de siglo, las asociaciones público privadas, la iniciativa de financiamiento privado y la política de tercerización de contratos para la construcción y gestión de servicios públicos fueron consideradas por todos como una solución mágica. Carillion (…) muestra los límites de esta iniciativa de finanzas públicas (*Independent*, 2018)[5].

A su vez, Kimiko de Freytas-Tamura señaló:

> En términos más generales, la falla de la compañía encierra un debate prolongado en Gran Bretaña sobre si la externalización de servicios públicos a empresas privadas es tan efectiva como a menudo se ha promocionado, y si algunos contratistas, como ciertos bancos, se han vuelto demasiado grandes para fracasar. Después de todo, el gobierno tuvo que retroceder para mantener funcionando los servicios públicos que Carillion administraba (*New York Times*, 2018)[6].

3 Carillion construyó la Royal Opera House, el museo Tate Modern, prestaba servicios a líneas de ferrocarril y se había adjudicado recientemente contratos para la construcción de la línea de alta velocidad que conectará Londres con el Norte de Inglaterra.

4 https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jan/19/carillion-collapse-borrowing-public-investment

5 https://www.independent.co.uk/voices/carillion-collapse-public-services-government-contracts-nhs-hs2-high-speed-2-construction-job-losses-a8159686.html

6 https://www.nytimes.com/2018/01/15/world/europe/carillion-bankruptcy-outsourcing-britain.html

Entonces es conveniente detenerse a examinar críticamente los límites y los riesgos que encierra esta propuesta. Para ello, en un primer momento, se examinará la relación entre PPP y riesgo fiscal, la problemática de la transferencia de riesgos y los peligros del incremento excesivo de costos para el Estado y para los usuarios. Finalmente, nos detendremos a reflexionar sobre la relación de los mecanismos de Participación Público Privada con los fenómenos de captura del Estado y los desafíos del control.

Riesgo fiscal

Uno de los aspectos más preocupantes del régimen de la PPP es el riesgo fiscal a futuro inherente al mecanismo, ya que, si bien se lo puede utilizar para eludir los controles de gasto, sacando la inversión pública fuera del presupuesto y evitando que en el corto plazo afecte el balance, genera enormes pasivos hacia ejercicios futuros. El espacio fiscal que por este mecanismo se logra hoy estrecha el espacio fiscal futuro y puede llegar a comprometer seriamente el presupuesto y el déficit.

El mecanismo tradicional de obra pública, regido por las leyes 13.064 y 17.520, exige que los proyectos de las obras que se iniciarán o continuarán en el ejercicio sean incorporadas al presupuesto, integrando el cálculo de los egresos anuales que aprueba el Congreso. El gasto de cada obra está contenido, por decirlo de alguna manera, en el número final del presupuesto que aprueba el Legislativo y se encuentra distribuido de acuerdo a los distintos clasificadores presupuestarios (institucional, programático, económico, por fuente de financiamiento, geográfico y por finalidad/función).

En el caso del mecanismo de la PPP, esto cambia radicalmente. Los recursos de las obras contratadas que se llevan cabo en el ejercicio son financiados por las empresas contratistas y no figuran, por lo tanto, como gasto en el presupuesto, aunque generan pasivos directos y contingentes que comprometerán seriamente la situación fiscal a futuro. Por ejemplo, si bien el Presupuesto 2018 contempla un gasto de capital de $185.745 millones[7], prevé pasivos por $2.184.612 millones (dos billones ciento ochenta y cuatro mil seiscientos doce millones de pesos)[8], aproximadamente U$D113.000 millones[9] a honrar en ejercicios futuros (de 2020 a 2034), en concepto de pagos por obra com-

7 De acuerdo a la Decisión Administrativa de Distribución de la Jefatura de Gabinete de Ministros. En la Ley se aprueba $210.940 millones como límite máximo de gasto.

8 Esta cifra, como veremos más adelante, se verá luego incrementada significativamente para adecuarla a las variaciones del tipo de cambio.

9 Calculado en base al tipo de cambio promedio contemplado en el presupuesto 2018 ($19,3).

prometidos en los proyectos de PPP que fueran autorizados con la sola mención de sus nombres y montos[10].

La magnitud de estos compromisos constituye ya un grave riesgo fiscal, por su impacto en términos de deuda y déficit –más allá de si se consolidan formalmente como tales o no– y por sus consecuencias en los presupuestos de los ejercicios venideros. No obstante, a esto se debe sumar otros factores de riesgo: los pasivos contingentes que los proyectos generan. Se trata de obligaciones o compromisos que asume Estado en el caso de que se produzcan ciertos hechos; comportan grados diversos de incertidumbre, tanto en el monto como en la oportunidad en que se deben ejecutar; y no se pueden modificar por acciones unilaterales del gobierno, una vez que se los ha establecido contractualmente, con alcances y términos precisos. Son concesiones adicionales que se realizan para atraer a los potenciales contratistas, tales como garantías de pago, garantía de financiamiento, garantía de pisos de rentabilidad y diversas modificaciones para restablecer la ecuación económica-financiera inicial, cuando resulte alterada por motivos imprevisibles al momento de la adjudicación, entre otras.

La estimación del riesgo fiscal de estos instrumentos es una tarea difícil por el carácter contingente de los mismos[11]. En los países en donde se vienen aplicando regímenes público privados, la manera de calcular el riesgo ha sido materia de discusión política, teórica y metodológica. Existen diversos métodos que intentan dar respuesta a este desafío, pero no existe aún claridad en cómo medir la exposición total de un país. Como se puede observar, el impacto fiscal previsto, además de alto, es incierto.

Incremento de los costos

El incremento excesivo del costo de las obras constituye otro factor de preocupación. La experiencia internacional indica que el costo de las obras es, en general, superior al de la obra pública tradicional. Varios factores inciden en esto: a) el costo financiero suele ser

10 En la Ley de Presupuesto 2018, los proyectos de PPP no están en el gasto aprobado en el Artículo 1, ni en sus planillas anexas. Sólo aparecen en el Artículo 59 que contiene una autorización general para la contratación de obras por PPP, de las que, en las planillas anexas al artículo, sólo figuran los nombres de los proyectos, los pasivos que generarán en ejercicios posteriores y el avance de obra esperado. Se trata de 103 proyectos que van desde la construcción de cárceles y hospitales hasta la construcción de carreteras e infraestructura ferroviaria, pasando por obras de saneamiento básico, viviendas y acueductos.

11 Los pasivos contingentes frecuentemente están asociados a factores inciertos de tipo económicos, sociales, políticos, operativos, financieros, regulatorios o naturales que pueden impactar en la ecuación económico-financiera inicial cuyos riesgos están de alguna manera protegidos en el contrato.

significativamente superior[12], b) la rentabilidad exigida por las empresas es mayor en los países en desarrollo, c) los costos de transacción son más altos porque implica procesos de negociación largos y complejos[13], d) la competencia es limitada ya que los costos de transacción y la complejidad del proceso reduce el número de empresas en condiciones de participar (Estache y Serebrisky, 2004), e) frecuentes renegociaciones de las condiciones durante el proceso[14].

En Gran Bretaña, según el informe de la *National Audit Office* 2018, el costo de la construcción de escuelas por la PPP resultó un 40% más alto que usando el sistema tradicional. En el caso de los hospitales, la diferencia fue del 70%. Tampoco fue mayor la eficiencia operativa en ninguno de los casos.

Traslado de riesgos y costos

Otro factor negativo latente del mecanismo de la PPP es el traslado de riesgos y costos al Estado por parte de las empresas privadas. El sector privado reduce el riesgo de financiamiento a través de garantías crediticias soberanas; el riesgo de demanda se reduce a través de pagos mínimos garantizados para servicios vendidos al público; el riesgo del valor residual se reduce a través de garantías del Estado sobre el precio al que comprará el activo cuando llegue a su fin el contrato de operación; el riesgo de inversión por incumplimiento –asociado al riesgo país– se maneja a través de concesiones en los tiempos de pago de la obra; el riesgo de apreciación o depreciación de la moneda se mitiga a través de mecanismos de compensación, el riesgo de liquidez se reduce pagando primas de liquidez, entre otras. Por lo tanto, mediante los contratos de la PPP, el sector privado puede transferir prácticamente todo el riesgo al sector público (Einstoss Tinto, 2018). Asimismo, la renegociación de contratos es una instancia que frecuentemente se usa para re-transferir riesgos al gobierno en una magnitud significativa y de manera poco transparente.

De hecho, durante el proceso de las primeras licitaciones tuvo lugar una pulseada entre el gobierno y las empresas por la asunción de riesgos y costos. La licitación de co-

12 Para la *National Audit Office* de Reino Unido, el costo financiero de los proyectos de la PPP puede resultar el doble de caro para el público (ya sea Estado o usuarios) que adquirir un préstamo de los bancos privados o emitir bonos directamente (NAO, www.nao.org.uk).

13 *Financial Times* (2011) y Jones y Joel (2017), citados en Romero (2017).

14 "Por ejemplo, como resultado de la investigación del escándalo de corrupción de la empresa de construcción Odebrecht, *The Economist* (2017), reveló que el principal método de la empresa para ganar contratos era presentar ofertas a precios bajos y "luego corruptamente asegurar un aumento importante en los costos a través de enmiendas –en algunos casos poco después de la aprobación del contrato–" (Romero, 2017).

rredores viales debió ser postergada por dudas de los empresarios respecto de los costos del modelo y las posibilidades de retorno de inversión. Los reclamos se vinculaban a las condiciones del bono TPI previsto para el repago: cuestionaban el interés del 0%, el valor que pueden llegar a tener en el mercado (que estimaban en un 35%) y el pago del IVA. También cuestionaban que el financiamiento sea sin garantía soberana, ya que la tasa de interés que soportarán las empresas al buscar financiamiento será más alta[15]. El gobierno cedió en casi todos los reclamos, incluso, aprobó la inclusión en los contratos de cláusulas que establecen la prórroga de jurisdicción a favor de tribunales de arbitraje extranjeros con sede en un Estado que sea parte de la Convención de Nueva York. Esta concesión logró, finalmente, que las empresas participaran de la licitación.

Otros riesgos

Otros riesgos asociados son:

- El aumento de los costos de los servicios para los usuarios finales. Una alternativa para superar la pulseada por los riesgos y costos es el encarecimiento de los servicios en el momento de la explotación comercial. Los gobiernos llevados por el interés de hacer obras en el corto plazo tienen incentivos para ceder y las empresas tienen incentivo para maximizar las ganancias. El ciudadano pierde por dos lados: el Estado paga más por la obra y él paga más por el servicio.
- Los contratos PPP no sólo generan riesgo fiscal futuro, sino que también limita la capacidad de los Estados dado que reduce la flexibilidad presupuestaria y los cambios en la provisión del servicio pueden ser muy costosos, lo que también limita la capacidad de definir políticas públicas.
- Por otra parte, la limitada competencia también contribuye no sólo a aumentar el costo final del proyecto, sino también a aumentar las oportunidades de corrupción. Además, las empresas son lo suficientemente poderosas y grandes como para enfrentarse a los reguladores en caso de conflicto y forzar la renegociación de los contratos en términos más para favorables.

Las experiencias internacionales

Las experiencias en PPP que se han desarrollado en diversos países durante las últimas dos décadas tienen, en general, una evaluación negativa. Informes recientes de la *Natio-*

15 Ver: http://www.lapoliticaonline.com/nota/111733-el-gobierno-posterga-la-licitacion-de-ppp-porque-las-empresasno-quieren-pagar-iva/.

nal Audit Office (NAO) de Reino Unido señalan –entre otros– los siguientes problemas: a) Los proyectos PPP han costado más que si hubieran sido financiados mediante obra pública tradicional; b) No se verifica una buena relación calidad-precio y las ganancias por eficiencia derivadas de la participación de privados no compensan los mayores costos afrontados por el gobierno; c) Las garantías de rentabilidad de los contratos en algunos casos han sido excesivas, derivando en beneficios extraordinarios a costa de presupuestos públicos futuros o de tarifas que pagan los usuarios; d) Se verifica la pérdida de capacidad estatal de diseñar, construir, financiar y gestionar infraestructura; e) Erosiona la rendición la de cuentas públicas.

El Municipio de Londres ha finalizado de manera anticipada los contratos de PPP de la Agencia de Transporte (*Transport of London*). Uno de los casos más resonantes fue el de las empresas Metronet y Tubelines que venían implementando desde 2003 contratos PPP para la renovación y el mantenimiento del todo el sistema de metro de Londres. El gobierno nacional y *Transport of London* (TFL) les habían garantizado el 95% de las deudas contraídas para financiar las obras. Algunos de los beneficios de volver al sistema tradicional fueron ahorros por sustitución de deuda privada por deuda pública a tasas menores, mediante la emisión de bonos, así como ahorros por eficiencia estimados en más de 2.000 millones de libras por la eliminación de duplicaciones, licitando subcontratos de manera competitiva y mejorando la planificación y la programación.

El fracaso del régimen de PPP en España le podría representar al fisco de ese país un costo de dos mil millones de euros según el cálculo que realiza el gobierno de Mariano Rajoy. El "mal negocio" involucró a las obras sobre las autopistas principales de España: las cuatro autopistas radiales de Madrid (R2, R3, R4 y R5), la M-12 (Madrid-Aeropuerto de Barajas), la AP 41 (Madrid-Toledo) y otras tres vías de interconexión. Todas ellas, construidas bajo el régimen de PPP, habían quedado en manos de sus constructoras para su explotación mediante el sistema de peaje. Pero todas estas explotaciones se declararon en quiebra y ahora el costo recae en el sector público. Algunas de esas empresas (Abertis, Cintra, Sacyr, Ferrovial, OHL, ACS, Acciona, FCC y Globalvía) ya participan de concesiones de autopistas en la Argentina y todas ellas fueron contactadas por el ministro de Transporte argentino, Guillermo Dietrich, para interesarlas en los contratos de PPP en nuestro país.

Figura 4

Costos de renegociación de la APP: Chile, Colombia y Perú			
Fuente: OCDE [13]	Chile	Colombia	Perú
Numero de renegociaciones	21	25	15
Valor original del contrato en millones de USD	281,3	263,2	155,2
Número de contratos renegociados	18	21	11
% de contratos renegociados	86%	84%	73%
Costo adicional a partir de la renegociación	54,8	262,5	223
Costos adicionales como % del valor original	19,5	99,7	143,7

Einstoss Tinto, en base a datos de la OCDE.

América Latina ha desarrollado, entre 2006 y 2015, aproximadamente mil proyectos de infraestructura a través de PPP (fundamentalmente en energía y transporte)[16]. Uno de los problemas más importantes, además los problemas fiscales a futuro, es la alta tasa de renegociaciones. Se han renegociaron aproximadamente 70% de los contratos en infraestructura, entre ellos el 92% de los proyectos relacionados con el agua, incrementando significativamente los costos.

La opinión de los organismos internacionales

Las prevenciones y consideraciones críticas en relación con los contratos PPP no se originan necesariamente en miradas ideológicas que se apartan de una visión meramente mercantilista de la sociedad y el Estado. Incluso organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), actores clave en la difusión del ideario neoliberal en la región, han sido lapidarios con estas experiencias. Según el FMI:

> En muchos países, los proyectos de inversión se han adquirido como PPP no por razones de eficiencia, sino para eludir las restricciones presupuestarias y postergar el registro de los costos fiscales de la prestación de servicios de infraestructura", lo que en muchos casos termina exponiendo las finanzas públicas a riesgos fiscales excesivos (FMI, 2016:1. La traducción es propia).

> Es posible que el gobierno sobrevalore los riesgos y sobrecompense al sector privado por hacerse cargo de ellos, lo que aumentaría el costo de una PPP respecto a un proyecto de público (FMI, 2004:14. La traducción es propia).

16 El mercado de asociaciones público privadas en la región está muy concentrado en Brasil, al que siguen en un muy lejano segundo lugar México y Colombia; en tanto que Honduras encabeza el coeficiente de inversión en asociaciones público privadas con respecto al PIB.

> En vez de que el gobierno haga pagos anticipados para cubrir el coste de la construcción de un activo, el sector privado soporta este coste y el gobierno cubre el coste de oportunidad del capital como parte del pago de servicios al sector privado. Es así como se pueden utilizar las APP para registrar un endeudamiento público y deuda inicialmente más bajo que con la inversión pública tradicional (FMI, 2004: 19. La traducción es propia).

Y advierte:

> Las APP se pueden utilizar principalmente para eludir los controles de gasto y mover la inversión pública fuera del presupuesto y la deuda fuera de la hoja de balance del gobierno, mientras el gobierno sigue soportando el riesgo inherente y es quien se enfrenta a los potenciales altos costes fiscales (FMI, 2004: 5).

Por su parte, el Banco Mundial (2014) señala como falencias de las APP:

> 1. Uso de las APP para evitar controles de administración financiera pública. Aunque existen algunas instancias en las que las APP pueden aumentar el 'espacio financiero' disponible para infraestructura, estas son muy limitadas en la práctica. En el caso de los proyectos de APP con pagos del gobierno, el costo de la infraestructura es, en última instancia, asumido por el sector público; en la práctica, el flujo de pagos para reembolsar una adquisición pública financiada por deuda puede ser muy similar a un flujo de pagos disponible bajo una APP para el mismo proyecto.
>
> 2. Riesgos fiscales. Aún cuando se espere que una APP genere recursos adicionales, por ejemplo, al cobrar a los usuarios por los servicios, los gobiernos suelen afrontar o compartir ciertos riesgos del proyecto. Por ejemplo, los gobiernos pueden brindar garantías sobre factores de riesgo en particular, como la demanda, las tasas de cambio o determinados costos, mientras que los contratos de APP suelen contener cláusulas de compensación en caso de finalización del acuerdo por una variedad de razones. Aceptar estos riesgos podría coincidir con una buena asignación de riesgos. Sin embargo, hacerlo crea pasivos contingentes para el gobierno, el costo de los cuales puede ser más difícil de estimar que el de los pasivos directos y los costos de capital anticipados que surgen de un proyecto de inversión gubernamental tradicional. Como resultado, los gobiernos suelen asumir considerablemente más riesgos fiscales en los proyectos de APP de los que habrían esperado o de los que habrían coincidido con una gestión fiscal prudente.
>
> 3. Mala planificación y selección de proyectos. Se suele gastar recursos limitados en proyectos mal seleccionados que no logran alcanzar los beneficios concomitantes con su costo. El resultado puede traducirse en activos subutilizados y ofrecer un servicio deficiente a un costo más alto del necesario. Estos problemas sistemáticos son la consecuencia de: mala planificación

y coordinación, análisis incompleto e intereses políticos o personales que interfieren en el proceso de selección del proyecto.

Colonización a gran escala y apropiación del financiamiento público futuro

La obra pública ha sido siempre asociada a la corrupción, hecho que involucraría tanto a empresarios de la construcción como a políticos circunstancialmente a cargo del aparato del Estado. La corrupción es definida como el abuso del poder público con fines privados[17] y comprende tanto el soborno, como la malversación de fondos, el fraude, la extorsión, el favoritismo o el nepotismo. Llevando el análisis más allá de hechos delictivos particulares, en el año 1971, Stigler acuña el concepto *captura regulatoria* para dar cuenta de las situaciones en las que una industria utiliza el poder del Estado para conseguir rentas privadas[18]. A partir del año 2000, el Banco Mundial comienza a usar el concepto *captura del Estado* para referirse a las situaciones en las que el sector empresario incide en la definición de las reglas de juego a través de la "compra" de leyes, decretos o decisiones de política (Hellman *et al.*, 2000), haciendo referencia a la captura de sectores del poder ejecutivo, del poder legislativo, del poder judicial o del Banco Central, entre otros.

Más adelante, se distinguió la captura material o económica de la captura inmaterial o cultural. En tal sentido, Kwak (2014) plantea que los grandes grupos económicos pueden moldear los resultados de las políticas no sólo a través de influencias de carácter económico. Utiliza el concepto *captura cultural* cuando la influencia opera a través de un conjunto de entendimientos compartidos, aunque no explícitos, produciendo el mismo resultado que la captura tradicional: acciones regulatorias que sirven para los fines de un sector corporativo. La captura cultural opera a través de tres mecanismos: identificación de grupo, estatus y redes de relaciones[19]. La concepción del interés público de los decisores es coincidente con la de ciertos actores económicos, o bien, ha sido colonizada por éstos. La captura cultural "contribuye a la contienda en curso entre sistemas ideológicos

17 Definición que utilizan el Banco Mundial y Transparencia Internacional.

18 "A central thesis of this paper is that, as a rule, regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit" Stigler, G. (1971). *The Theory of Economic Regulation*. Disponible en: http://www.rasmusen.org/zg604/readings/Stigler.1971.pdf

19 "Identidad: los reguladores son más propensos a adoptar posiciones anticipadas por personas que perciben como pertenecientes a su grupo. Estatus: es más probable que los reguladores adopten posiciones detentadas por personas a las que consideran de mayor estatus en términos sociales, económicos, intelectuales u otros. Relaciones: los reguladores son más propensos a adoptar posiciones sostenidas por personas que están en sus redes sociales" (Kwak, 2014: 80).

rivales, lo que ayuda a dar forma a los sistemas de creencias de los actores gubernamentales" (Kwak, 2014: 79. La traducción es propia).

Este concepto resulta interesante para entender el comportamiento de la administración Macri. A partir de diciembre de 2015, tuvo lugar en la Argentina un grado inédito de articulación entre elites económicas y políticas que incrementa el grado de exposición a los conflictos de interés y a la captura de la decisión pública. Según una investigación reciente del Observatorio de las Elites Argentinas (IDAES-UNSAM), 269 altos funcionarios del gobierno ocupan 890 cargos como autoridades, socios o representantes en los directorios de distintas empresas privadas locales y extranjeras radicadas en la Ciudad de Buenos Aires. Entre ellos, la mitad de los ministros del gabinete. En este contexto, en donde elites económica y estatal se confunden, el concepto de captura cultural cobra mayor relevancia.

De todos modos, el concepto de captura del Estado ha estado, en general, referido a agencias o sectores particulares de la administración cuyas decisiones se verían significativamente influidas por intereses privados con el propósito de sesgar la política en beneficios de éstos. La situación generada por el gobierno de la alianza *Cambiemos* parece ser cuantitativa y cualitativamente diferente, por la extensión del fenómeno y por la importancia jerárquica de los cargos. Se parece más a una práctica de *colonización del Estado a gran escala*[20], que acarrea una verdadera reconfiguración del Estado orientada a la satisfacción de intereses de corto plazo de sectores económicos concentrados[21].

La reducción del presupuesto de inversión pública y la puesta en marcha del régimen de PPP, en este contexto, constituye una modalidad instrumental de esta colonización a gran escala que puede denominarse *apropiación del financiamiento público futuro*, una forma de captura con características específicas. Como en la captura tradicional se persiguen beneficios para un sector empresarial –en este caso, negocios de mediano-largo plazo, con rentabilidad asegurada, en el ámbito de la construcción de infraestructura–, pero el rasgo distintivo lo constituye el intento de capturar los recursos que se destinarían a financiar el gasto de capital en los ejercicios venideros. Esto esconde, además de una situación gravosa de peligro fiscal, una asignación presupuestaria de mediano plazo no explícita.

20 Entendiendo por *colonización* la práctica de ubicar dirigentes corporativos o directivos de empresas en cargos públicos (Castellani, 2009).

21 En t*érminos del debate de los años* ´60 entre Poulantzas y Milliband, pareciera que la decisión de eliminar la mediación de la política en el manejo del aparato del Estado por parte de los sectores dominantes argentinos impugnara la concepción estructuralista sobre la autonomía relativa del Estado, concebida como una función destinada a conciliar los intereses de las distintas fracciones de clases a efectos de asegurar los intereses de largo plazo del capital, y diera la razón a las concepciones instrumentalistas sobre la necesaria participación directa de las elites en el control del aparato estatal.

> En el caso argentino, en términos numéricos, los proyectos de PPP autorizados en el Artículo 59 de la Ley de Presupuesto suponen el pago entre los años 2020-2034 de $2.184.612 millones (dos billones ciento ochenta y cuatro mil seiscientos doce millones de pesos), aproximadamente U$D113.000 millones[22], lo que equivale a 12 veces el presupuesto de inversión pública vigente al iniciar el ejercicio 2018 ($185.353 millones). Es decir, se prevé realizar obras durante la gestión *Cambiemos* apropiándose del presupuesto de inversión pública de las tres siguientes gestiones de gobierno.
>
> La situación es más grave aún si se tiene en cuenta que esa cifra, al promediar el año, fue incrementada, a través de un decreto presidencial refrendado por todos los ministros del gabinete[23], en un 41%, alcanzado el valor de $3.070.986 millones (tres billones setenta mil novecientos ochenta y seis millones de pesos)[24]: 16,5 veces el presupuesto de inversión pública vigente al iniciar el ejercicio 2018. Es decir, se prevé realizar obras durante la gestión *Cambiemos* apropiándose del presupuesto de inversión pública de más de cuatro gestiones de gobierno.

El captor en este tipo de modalidad ya no está constituido exclusivamente por empresas o grupos económicos, se trata de un actor híbrido en el que elite económica y elite política se conjugan en la conducción del aparato estatal. Como consecuencia de una situación de colonización a gran escala, en el contexto del acceso de un partido político de origen empresarial al poder, los dirigentes corporativos se confunden con las autoridades del Estado.

En un tipo particular de captura como la apropiación del financiamiento público futuro pueden combinarse tanto motivos económicos como políticos. Entre ellos, seguirá encontrándose la obtención de acciones favorables a ciertos sectores de actividad, empresas o ámbitos de negocios, pero, entre los motivos materiales, no pueden descartarse los vinculados al financiamiento del partido de gobierno.

A su vez, entre los motivos de índole política emergen tanto la intención de maximizar la indiscutible oportunidad de construcción de legitimidad que brinda la obra pública, como el propósito de concitar el apoyo de las empresas, cámaras empresariales y organizaciones sindicales del sector de la construcción. La confluencia de intereses y

22 Calculado el tipo de cambio promedio contemplado en el presupuesto 2018 ($19,3).

23 Decreto 545/2018. Disponible en: https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormaBusquedaAvanzada/185766/20180615

24 El incremento fue justificado en los considerandos de la norma en razones vinculadas a la desactualización del tipo de cambio y se arguye que la naturaleza excepcional de la situación hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

beneficios mutuos está llamada a cumplir un rol importante, además de la siempre posible existencia de mecanismos materiales.

PPP y control

Los casos puntuales de corrupción suelen ser espectaculares, sobre todo por sus ribetes policiales (bolsos y cuadernos incluidos), y ocultan así la gravedad, la complejidad y el carácter estructural de la situación actual. Sin duda, el principal desafío que tiene el control hoy está relacionado con los riesgos de un contexto que podría llegar a tipificarse como colonización del Estado a gran escala. Como señalan Canelo, Castellani y Gentile (2018) en este mismo volumen, el caso argentino no respeta las recomendaciones establecidas por la OCDE y Transparencia Internacional sobre el ingreso, tránsito y egreso de los funcionarios públicos, los "periodos de enfriamiento" requeridos cuando provienen del sector privado, así como la regulación de conducta necesaria para minimizar los riesgos que generan las situaciones abstractas de conflicto de intereses, entre otros. Sin embargo, una dificultad que enfrenta cualquier estrategia que intente ejercer control sobre esta situación es que la filosofía tanto del sistema de control como de las más recientes políticas de transparencia, incluidas las que integran las propuestas rotuladas bajo el concepto *gobierno abierto*, toman como objeto de observación exclusivamente el accionar del Estado.

El discurso imperante contra la corrupción, tanto en el mundo académico como en el de los organismos internacionales, tanto en los medios como en campo de la política, se caracteriza por la vigencia de prejuicios antiestatales contra lo público. Desde este punto de vista, los asuntos públicos son necesariamente de naturaleza opaca, por ello deben transparentarse. Paradójicamente, por su origen empresario y su inscripción en la ideología neoliberal, el discurso de la alianza gobernante comparte similares preconceptos. Prometen, entonces, transparencia en el accionar que realizarán en su paso por lo público –que es planteado como un sacrifico en pos de la Nación– a la vez que intentan inscribir los señalamientos en su contra como "cosas de empresarios propias del mundo de los negocios". Sin embargo, esquemas como los de participación público privada requieren necesariamente ampliar el control al sector privado, aún cuando es el propio sector corporativo el que basa sus prácticas en el secreto. En el mundo empresario, la regla no es la transparencia sino la opacidad. La competencia les exige ocultar información comercialmente sensible para no brindar ventajas a sus competidores. Es así que se erigió la institución del secreto: empresario, fiscal, bancario, bursátil. Y goza de buena salud aun después de que la crisis financiera mundial 2007-2009 volviera a poner sobre la mesa un dilema fundamental de las democracias modernas: transparencia democrática *versus* ocultamiento deliberado (Willke, 2010).

De hecho, los contratos PPP no son completamente públicos y la Ley 27.328, establece, que, aun cuando el órgano parlamentario encargado del seguimiento de los proyectos que se desarrollen bajo este régimen podrá tener acceso a los contratos, "la comisión, sus miembros y empleados deberán garantizar la confidencialidad de la información de índole industrial o comercial de ese carácter en los términos de la legislación vigente, asumiendo las responsabilidades correspondientes por su divulgación." En el mismo sentido, en los modelos de contrato que han difundido los órganos responsables, se estipula que "el ente contratante garantizará, en los términos de la legislación aplicable, la confidencialidad de la información de índole comercial o industrial que obtenga en ejercicio de sus facultades de supervisión y control."[25]

Los contratos constituyen la pieza clave en el régimen de PPP y son la referencia fundamental de cualquier tarea de control. Sobre todo, teniendo en cuenta que el marco normativo es relativamente general, siendo en el contrato donde se especifican los aspectos clave de los compromisos. Sin embargo, hasta la fecha ni siquiera los ámbitos del Congreso Nacional vinculados al tema han podido acceder a ellos. De hecho, al promediar el año, la Comisión Bicameral encargada del seguimiento de los contratos de PPP le exigió al Ministerio de Finanzas "que dé a conocer los contratos de los seis corredores viales y, en particular, que dé cuenta del estado patrimonial del fideicomiso Sisvial, del cual van a girarse los fondos para pagar estas obras públicas con financiamiento privado."[26]

En la misma solicitud, la Comisión realiza 23 requerimientos detallados de información, entre los que incluye el siguiente:

> Teniendo en cuenta que los mecanismos de resolución de controversias y renegociaciones incorporados en la Ley 27.078 y su reglamentación hacen énfasis en limitar 'el oportunismo contractual del Estado' pero no aparece una preocupación simétrica por limitar 'el oportunismo contractual del privado',
>
> > a) ¿Qué criterios se han considerado o se van a tener en cuenta al momento de redactar los contratos para garantizar la transparencia y la legitimación de los contratos PPP en caso de renegociación?

25 Artículo 54.3, "Obligación de Confidencialidad del Ente Contratante" del Modelo de Contrato de PPP de la Dirección Nacional de Vialidad, ver: http://ppp.vialidad.gob.ar/wp-content/uploads/2017/12/PPP-RARS-Borrador-de-Contrato.pdf

26 Comisión Bicameral de Seguimiento de los Contratos de Participación Público-Privada, "Requerimiento de información", Buenos Aires, 12 de junio de 2018. Disponible en: http://www.lapoliticaonline.com/nota/113506-la-oposicion-exigio-al-gobierno-conocer-los-contratos-de-ppp/

> b) ¿Qué criterios de selección se van a utilizar para establecer la competencia en caso de controversias? [27]

No obstante, los desafíos no se reducen a la necesidad de ampliar el control a la actividad empresarial, es necesario extender la vigilancia a los importantes riesgos a los que queda expuesto el fisco como consecuencia de la aplicación de este régimen. En tal sentido, la Comisión Bicameral también pregunta:

> ¿Se realizó una evaluación de costos, riesgos y beneficios previa para descartar la modalidad de contratación clásica de obra pública, sobre todo si se tiene en cuenta que la modalidad de contratación PPP limita o excluye las prerrogativas de derecho público de la Administración? ¿Se realizó un estudio comparativo previo para evaluar el costo del capital de cada uno de los proyectos anunciados si estos fueran efectuados con financiamiento del sector público?[28]

Es claro que, más allá de los órganos de control interno y externo del sector público, el control político que se puede ejercer desde el Poder Legislativo resulta clave para un contrapeso virtuoso. Sin embargo, de los catorce integrantes de la Comisión Bicameral, sólo 3 votaron en contra de la norma, en el momento de su tratamiento, y tanto el presidente como el vicepresidente votaron a favor. La mayoría de los integrantes de la Comisión pertenecen a la bancada oficialista, sólo tres miembros son opositores duros y el resto pertenecen a espacios políticos que votan frecuentemente los proyectos presentados por el Ejecutivo. El riesgo de esta situación, como señalan diversos estudios sobre el control legislativo, es que se termina incurriendo en una práctica perniciosa para las instituciones democráticas: en lugar de controlar al Poder Ejecutivo se termina controlando qué se controla.

Cabe aquí la pregunta que realiza García Delgado (2018) en el capítulo que integra esta compilación: ¿qué posibilidades hay de control del interés público, o la corrupción, cuando el poder fáctico controla o se ha hecho también del poder institucional del Estado?

La pregunta adquiere relevancia si se tiene en cuenta que el mecanismo parece ideal para el gobierno actual porque, además de posibilitar los juegos propios de la obra pública con los empresarios, pero a una escala mucho más atractiva, no abulta el presupuesto en los años que le queda de gestión, descargando el peso sobre gestiones futuras. Esto es así porque los PPP permiten mover la inversión pública fuera del presupuesto y diferir en el tiempo el impacto presupuestario del precio de la obra, a la vez, que mantiene deuda fuera del balance. De hecho, la Ley de Presupuesto 2018, en su Artículo 60, estipula

27 *Ibid*. Numeral 8.

28 *Ibid*. Numeral 7.

que las obligaciones y compromisos originados en los contratos o proyectos de PPP no serán considerados deuda pública.

Ramallo Massanet (2007), miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, habla de la triple huida: la *huida del Estado*, la *huida del derecho administrativo* y la *huida del servicio público*. El retiro del Estado que se ha promovido en las últimas décadas –privatizaciones, tercerización, formas híbridas y desregulación– comporta a su vez una progresiva traslación hacia el derecho privado, alejando cuestiones públicas de los controles y garantías del procedimiento administrativo so pretexto de lograr mayor flexibilidad en su actuación y el abandono de prestaciones públicas tradicionalmente en manos del Estado. A éstas le suma una cuarta fuga, específica de los PPP, la *huida de la consolidación*, que refiere a la utilización de este mecanismo para evitar que las obligaciones aparezcan en las cuentas públicas como deuda o déficit. Las normas de EUROSTAT[29] que permiten esta huida han sido muy discutidas en la experiencia europea y se ha señalado, en particular, las dificultades que ocasiona para una fiscalización precisa y responsable de las estadísticas de los poderes públicos.

Esta creatividad contable entra en la Argentina en una zona gris, dado que por presiones del Fondo Monetario Internacional (FMI) el gobierno se ha visto en la necesidad de incorporar en el Memorándum de Entendimiento Técnico, en forma contrapuesta al Artículo 60 de la Ley de Presupuesto 2018, que "las asociaciones de participación público privada (PPP) financiadas por el gobierno serán tratadas como adquisiciones públicas tradicionales. Las obligaciones del gobierno nacional asociadas con las asociaciones público privadas se registrarán de forma transparente en las cuentas fiscales y se medirán como parte del déficit del gobierno nacional a medida que se produzcan (en base caja)."[30]

Resta ver, entonces, cuál será la práctica resultante, cuán efectiva será la vigilancia que apliquen tanto los ámbitos de control político como los órganos de control interno y externo, y si esto permitirá perfeccionar el marco normativo introduciendo reglas de juego que eviten los múltiples riesgos de éste tipo de régimen e impidan la *apropiación del financiamiento público futuro.* En caso que los ámbitos llamados a oficiar de anticuerpos de las instituciones democráticas no se encuentren ya, como sugiere García Delgado (2018), también bajo captura.

29 EUROSTAT, es la oficina estadística de la Comisión Europea, que produce datos sobre la Unión Europea y promueve la armonización de los métodos estadísticos de los estados miembros.

30 Carta intención de la Argentina con el Fondo Monetario Internacional, Buenos Aires, 12 de junio de 2018, Anexo II. Memorandum de Entendimiento Técnico, numeral 10, pág.22.

Referencias bibliográficas

ASAP (2017). *Inversión Pública Nacional. Aspectos relevantes contenidos en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2018.* Disponible en: http://www.asap.org.ar/wp-content/uploads/2014/09/infoproyppptoinversiones2018.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo (2017). *Evaluación de Asociaciones Público-Privadas en infraestructura.* Washington: BID-OVE. Disponible en: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8200/Evaluacion-de-Asociaciones-Publico-Privadas-en-Infraestructura.pdf?sequence=8&isAllowed=y

Banco Mundial (2014). *Asociaciones Público Privadas. Guía de Referencia.* Washington: BM-BID-BAD. Disponible en: https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/public-private-partnerships-reference-guideopenconsultationtemplate/materials/pppreferenceguidev02sp.pdf

Burger, Ph *et al.* (2009). The effects of the financial crisis on public-private partnerships, *Working Paper*. IMF. Disponible en: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09144.pdf

Canelo, P., Castellani, A., y Gentile, J. (2018). *Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018).* En D. García Delgado, C. Ruiz del Ferrier y B. de Anchorena (Comps.). *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el Neoliberalismo tardí*o. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Commission on Growth and Development (2008). *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development.* Washington: World Bank Publications.

de Freytas-Tamura, K. (2018). Collapse of U.K. Construction Giant Rattles the Government. *New York Times.* 15 de enero de 2018. Disponible en: https://www.nytimes.com/2018/01/15/world/europe/carillion-bankruptcy-outsourcing-britain.html

Einstoss Tito, A. (2018). *Contratos de Asociación Público-Privada. ¿Una solución al déficit de inversión en infraestructura en Argentina?* Buenos Aires: CECE.

Estache, A. y Serebrisky T. (2004). Where Do We Stand on Transport Infrastructure Deregulation and Public-Private Partnership? *Serie The Policy Research Working Paper*. Washington: World Bank.

Fondo Monetario International (2004). *Public-Private Partnerships*. Disponible en: https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm

Fondo Monetario International (2016). *PPP Fiscal Risk Assessment Model (P-FRAM).* IMF. Disponible en: https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/pdf/PFRAM.pdf

Freedland, J. (2018). After Carillion we have the chance to build a better country. *The Guardian*. 19 de enero de 2018. Disponible en: https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jan/19/carillion-collapse-borrowing-public-investment

García Delgado, D. (2018). *Democracia, globalización financiera y gobierno de las elites. Una reflexión ética.* En D. García Delgado, C. Ruiz del Ferrier y B. de Anchorena (Comps.). *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el Neoliberalismo tardí*o. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Guías y flujogramas aprobados por la Subsecretaria de Participación Público Privada. Disponible en: https://www.minfinanzas.gob.ar/uppp/

Hall, D. (2015). *Why public-private partnerships don't work. The many advantages of the public alternative*. Ferney-Voltaire: Public Services International (PSI).

Hellman, J. *et al.* (2000). Measuring Governance, Corruption, and State Capture, Serie *Policy Research Working Paper*. Washington: World Bank.

Kwak, J. (2014). *Cultural Capture and the Financial Crisis.* En Carpenter y Moss *Preventing Regulatory Capture* (pp. 71-98). New York: Cambridge University Press,

National Audit Office (2012). *Equity investment in privately financed projects, NAO.* Disponible en: https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/01/PFI-and-PF2.pdf

National Audit Office (2015). *The choice of finance for capital investment, NAO.* Disponible en: https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/01/PFI-and-PF2.pdf

National Audit Office (2018). *PFI1 y PFI2, NAO*. Disponible en: https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/01/PFI-and-PF2.pdf

O'Grady, S. (2018). The collapse of Carillion lays bare the reality of what is really happening to public services. *Independent*. 15 de enero de 2018. Disponible en: https://www.independent.co.uk/voices/carillion-collapse-public-services-government-contracts-nhs-hs2-high-speed-2-construction-job-losses-a8159686.html

Observatorio de Contratos de Participación Público Privada (2018). *Informe Inicial sobre Contratos de Participación Público Privada.* José C. Paz: UNPAZ.

OCDE (2013). Opening the black box of contract renegotiations: an analysis of road concessions in Chile, Colombia y Perú. *Working Paper No. 317*. Paris: Centre de développement (OCDE).

Ramallo Massanet J. (2007). El control externo en las nuevas formas de colaboración público-privada. *Revista española de control interno*. Año 2007, Vol. 9, Núm. 26, 13-34.

Romero, Ma. J. (2017). Los contratos de participación público-privada (PPP) en la provisión de servicios públicos. Lecciones de la experiencia internacional. *9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).* Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017

Schiavi, P. (2011). La participación público-privada en el desarrollo de infraestructuras y servicios relacionados en Uruguay. Primeras Reflexiones sobre la Ley Nº 18.786. *IV Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano.* Pazo de Mariñán, La Coruña, Reino de España del 30 de mayo al 3 de junio de 2011.

Smith, A. (2015 [1776]). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Editorial Digital Titivillus.

Stigler, G. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*. Vol. 2, Issue 1, 3-21.

Willke, H. (2010). *Transparency after the Financial Crisis. Democracy, Transparency, and the Veil of Ignorance.* En Jansen, Schröter y Stehr (Eds.). *Transparenz: Multidisziplinäre Durchsichten durch Phänomene und Theorien des Undurchsichtigen* (pp. 56-81). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Fuentes primarias

Carta intención de la Argentina con el Fondo Monetario Internacional, Buenos Aires, 12 de junio de 2018.

Comisión Bicameral de Seguimiento de los Contratos de Participación Público-Privada, "Requerimiento de información", Buenos Aires, 12 de junio de 2018. Disponible en: http://www.lapoliticaonline.com/nota/113506-la-oposicion-exigio-al-gobierno-conocer-los-contratos-de-ppp/

Decreto 153/2018. Disponible en: https://www.minfinanzas.gob.ar/uppp/docs/Decreto_153-2018.pdf

Decreto 585/2018. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/311790/norma.htm

Decreto 808/2017. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/280000284999/280556/norma.htm

Decreto 944/2017. Disponible en: https://www.minfinanzas.gob.ar/uppp/docs/Decreto_994_2017.pdf

Decreto reglamentario 118/2017. Disponible en: https://www.minfinanzas.gob.ar/uppp/docs/ReglamentacionLey27238.pdf

Decreto reglamentario 936/2017. Disponible en: https://www.minfinanzas.gob.ar/uppp/docs/decreto_936_2017.pdf

Ley de Presupuesto 2018. Disponible en: https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/ley2018/ley/ley2018.pdf y en: *https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/ley2018/ley/pdf/planillas_anexas/capitulo1/obras.pdf*

Ley N° 27.328. Disponible en: https://www.minfinanzas.gob.ar/uppp/docs/Ley27328.pdf

CAPÍTULO VIII

Poder empresario y políticas públicas.

La captura de las políticas agropecuarias (2015-2018)

Por Beatriz de Anchorena

Introducción

El presidente de la Argentina, Mauricio Macri, haciendo gala de su espíritu conservador, parece empeñarse en "poner las cosas en su lugar". Así, en noviembre de 2017, nombró Ministro de Agricultura a quién fuera, hasta ese momento, presidente de la Sociedad Rural Argentina (SRA). No es la primera vez en la historia moderna argentina que este sector utiliza la estratagema de consagrar sus dirigentes al manejo de la cosa pública como mecanismo de captura del Estado. La reiteración de esta práctica –así como su ampliación a otros sectores de política pública– nos obliga a reflexionar sobre la relación entre el sector privado y el Estado y, particularmente, sobre los recursos de poder del empresariado para influir sobre la decisión pública.

Charles Lindblom, en su libro *El proceso de elaboración de las políticas públicas* (1991[1980]) hace referencia al juego del poder que se establece entre la elite de decisores de políticas y la elite empresaria en la producción de las políticas públicas y señala que éstos últimos ocupan una posición privilegiada de control sobre la actividad gubernamental. Tal es así que votan dos veces: como ciudadanos y con su poder económico: "parece como si dos procesos de control muy separados operaran sobre los funcionarios del gobierno: el control electoral normal (votos, grupos de interés) y el control empresarial" (1991: 100). Para este autor, el papel privilegiado de la empresa privada en el mercado le permite ejercer un control inusual, en clase y grado, sobre el proceso de políticas gubernamentales. Afirma que la acción de los empresarios, haciendo uso de su poder, puede inducir el descontento ciudadano, provocar el desorden generalizado e incluso

hacer caer gobiernos. Esta influencia puede, frecuentemente, ser tan invisible como la mano que organiza el mercado:

> Mediante cualquiera de estas vías, el gobierno premia a los empresarios con una posición privilegiada en el juego del poder de las políticas públicas. La posición privilegiada requiere que los funcionarios concedan prioridad al empresario sobre las demandas de los ciudadanos a través de los canales electorales, partidos y grupos de interés. A veces los empresarios amenazan con las consecuencias que podría tener el que las políticas gubernamentales no atendieran sus demandas. Generalmente, sin embargo, no lo hacen; los cargos públicos se acostumbran a estar atentos con las necesidades de la empresa (Lindblom, 1991: 97).

Ya tempranamente, Adam Smith –el padre del liberalismo y mentor de la "mano invisible del mercado"– había advertido sobre los riesgos que comportan los desbordes de la acción empresaria y las consecuencias de asegurar su rentabilidad a través de acciones que van más allá de la libre competencia, con efectos que impactan no solamente en el funcionamiento del mercado, sino también en la esfera de la política.

> Las personas dedicadas a una misma actividad económica se reúnen pocas veces, aunque sólo sea para solaz y distracción, pero sus conversaciones siempre terminan en conspiración contra el público, o en alguna estratagema para subir los precios de sus mercaderías. Ciertamente es imposible impedir tales reuniones mediante una ley que fuese consistente con la libertad y la justicia. Pero aunque la ley no pueda impedir a estas personas reunirse en ciertas ocasiones, no debería hacer nada por facilitar tales encuentros, mucho menos convertirlos en necesarios (Smith, 1776: 226).

Miliband (1969), en *The State in the capitalist society* describe y analiza la relación de las elites económicas con los asuntos públicos. Si bien suscribe la célebre frase de Kautsky (1902) "la elite capitalista manda, pero no gobierna", va más allá y aduce que "la noción de que los empresarios están alejados de los asuntos políticos exagera en gran medida su renuencia a buscar el poder político; e igualmente subestima la frecuencia con la que esta búsqueda ha tenido éxito". Para ello, brinda ejemplos concretos de una alta participación de empresarios en los gabinetes de los Estados Unidos (60%) y Gran Bretaña (1/3) entre los años 1889-1950 (1969: 55-57).

Con el fortalecimiento de las democracias capitalistas, no sólo la posición privilegiada de la empresa se potenció, sino que la acción política empresaria se incrementó y profundizó. Las empresas consolidaron una serie de dispositivos para influir en las políticas públicas a través de asociaciones empresarias, el *lobby*, los partidos políticos, los vínculos informales o la captura de la decisión pública, ya sea a través de la vía material, cultural o, incluso, la colonización de ámbitos estatales. Si el capitalismo se caracteriza por una tensión entre democracia y mercado: ¿quién decide la política pública? En la

actual coyuntura argentina, la máxima de Kautsky parece incluso invertirse: las elites económicas no sólo buscan mandar sino también gobernar, casi prescindiendo de la mediación de la política.

Actualmente, el análisis del poder de las elites económicas cobra una inusitada vigencia para explicar la orientación de las políticas públicas en gobiernos integrados por una alta proporción de empresarios y dirigentes corporativos. En este marco, resulta de utilidad analizar la relación Estado/empresarios y examinar el concepto de poder empresario, tanto estructural (poder de inversión) como instrumental (poder político). ¿Qué recursos de poder utilizan las empresas para influir en el Estado y las políticas públicas? La captura de las áreas del Estado por parte de representantes de distintos sectores del poder económico genera conflictos entre distintas fracciones del empresariado, determinando ganadores y perdedores. ¿Cómo se resuelven estos conflictos?

El presente capítulo se propone partir de la literatura sobre la relación Estado/empresarios, profundizar el concepto de poder empresario y finalmente analizar la política agropecuaria de la alianza *Cambiemos.* La convergencia de las elites económicas y políticas producen políticas públicas marcadamente promercado atendiendo prioritariamente a los intereses empresarios. Una de las consecuencias más notorias es la pérdida de autonomía del Estado a la hora de diseñar e implementar políticas públicas y de ejercer controles. El tipo de relación que se establece entre el Estado y los empresarios refleja diferentes modelos de desarrollo y proyectos políticos, en este sentido el Estado tiene una función performativa sobre las prácticas empresariales. Estos vínculos específicos que los empresarios establecen con el Estado deben ser analizados teniendo en cuenta la variedad que asume el capital[1]. Poner el foco en la relación Estado/empresarios establece una perspectiva que, sin restarle importancia al rol del Estado y su potencial comportamiento autónomo, considera decisivo el accionar de la elite empresaria respecto de los procesos de desarrollo en América Latina.

La relación Estado/empresarios

Haggard, Maxfield y Schneider (1997), desde la ciencia política, sistematizan la literatura de la economía política de las relaciones empresas-Estado en cinco abordajes teóricos, que difieren en cómo se conceptualiza al sector privado: como capital, sector, firma, asociación o red. No obstante, todas las visiones coinciden en que los resultados del mercado, las inversiones, y el crecimiento son influenciados por las relaciones entre gobiernos y el sector privado. Los estudios que definen el sector privado como capital

1 Los empresarios pueden actuar como capital, sector, firma, asociación o red (Haggard, Maxfield y Schneider, 1997).

se centran en las restricciones estructurales que devienen del control privado de activos físicos y financieros, así como de la movilidad del capital. El análisis se lleva a cabo en un plano más agregado sin adentrarse en las particularidades de las distintas actividades económicas. En cambio, el análisis sectorial estudia cómo los intereses de las diferentes actividades económicas afectan la política y el crecimiento. En ese sentido, los Estados no se encuentran restringidos por el poder de inversión del sector privado *per se*, sino por la puja de intereses entre los diferentes sectores económicos.

En una aproximación centrada en la empresa, se analizan las consecuencias políticas de la organización empresarial: la estructura corporativa, la propiedad, la organización interna, los patrones de financiamiento, el tamaño de las firmas y su diversificación. Los estudios centrados en las asociaciones empresarias, a su vez, buscan entender cómo éstas afectan las preferencias empresarias a través del *lobby* y cómo pueden influenciar la implementación de políticas. Finalmente, la perspectiva más sociológica hace hincapié en la interacción del empresariado –en tanto gerenciadores y dueños– con los gobiernos, centrándose no sólo en los canales institucionales sino también en las redes de relaciones personales y la ocupación de roles superpuestos que pueden borrar la distinción entre el gobierno y el sector privado.

Haggard, Maxfield y Schneider (1997) sostienen que las tres primeras aproximaciones toman una mirada estructural de la influencia empresaria y prestan escasa atención a la organización política de las firmas o de las instituciones que gestionan los intereses sectoriales. En contraste, el enfoque empírico dominante, tanto en los países industriales avanzados como en el Tercer Mundo, adopta una visión instrumental que focaliza en cómo las asociaciones empresarias y los grupos de interés agregan, concilian e intermedian los intereses de las empresas.

Schneider (2010) analiza la relación entre empresarios y política en Latinoamérica y manifiesta que –de alguna manera– las mismas se vieron impactadas por las grandes transformaciones macroeconómicas de las últimas décadas –la democratización y las reformas de mercado en los años ´80 y ´90, y el *boom* de los *commodities*–. Asimismo, establece tres dimensiones que dan cuenta de la variación de las relaciones en el tiempo y en los diferentes países. En primer lugar, la participación empresarial puede ser colectiva y organizada o dispersa e individual. En segundo lugar, la incidencia de las empresas puede ser formal y abierta u opaca e informal. En tercer lugar, el aporte de las empresas varía según los canales o dispositivos de influencia que predominan. De este modo, el autor propone un marco conceptual que vincula las diferentes fuentes de las preferencias empresarias –capital, firma, sector, asociación o red – con una variedad de canales que utilizan los empresarios para influir en las políticas públicas. En este contexto, el autor se pregunta: ¿qué herramientas utilizan las empresas para influir en el Estado y las polí-

ticas públicas? ¿Cuáles son los mecanismos que traducen las preferencias en influencia política? Schneider (2010) propone un *portfolio* de actividades en las que los empresarios invierten para influir políticamente: 1) asociaciones empresarias; 2) *lobby* legislativo; 3) política electoral, partidos y contribuciones a campañas; 4) redes de contacto y nombramiento de empresarios en el gobierno; 5) corrupción.

Para Schneider (2010), las asociaciones pueden ser voluntarias o promovidas por el Estado, abarcativas o sectoriales, basadas en relaciones de producción o de empleo, representantes de grandes o pequeñas empresas. La mayor parte de las asociaciones empresarias en América Latina son voluntarias (salvo el caso de Brasil), sectoriales, sesgadas hacia las grandes empresas y, en general, no están orientadas a la negociación colectiva. La existencia de asociaciones estables, voluntarias con buenos equipos técnicos es un buen indicador de la cantidad de empresarios que invierten en la acción colectiva. Las asociaciones empresarias participan en la producción de políticas públicas de diferentes maneras: a través de la aparición de sus líderes en la prensa para sentar posición sobre las decisiones gubernamentales; o a través del contacto directo con diferentes políticos que son invitados a eventos y reuniones; o por pedidos formales de audiencias. En otros casos, los gobiernos institucionalizan el aporte de los empresarios a las políticas públicas a través de comités o consejos consultivos. Asimismo, las asociaciones cuentan con beneficios selectivos para sus asociados, muchas veces a través de fondos públicos provistos por el Estado. Estos beneficios –junto al acceso a funcionarios y la participación en consejos o comités– incentivan la inversión de los empresarios en las asociaciones.

La democracia abrió nuevas vías de participación de los empresarios en la política, a través de los partidos políticos y el Congreso, materializando su influencia a través del *lobby* legislativo. Si bien no existen datos precisos, sí es visible un incremento de las empresas que realizan *lobby* legislativo: una actividad no colectiva sino más bien individual y fragmentada. Otro canal de influencia del empresariado en las políticas públicas se da mediante los aportes a las campañas electorales de los partidos políticos. Tanto los financiamientos a candidatos individuales como los financiamientos a los partidos.

Schneider nota la escasez de vínculos formales y orgánicos con partidos proempresas ya que éstos últimos no son frecuentes en América Latina. En la mayoría de los países de Latinoamérica las relaciones informales conectan a las elites económicas con las gubernamentales. La alta estratificación socioeconómica y la concentración geográfica en ciudades capitales facilitan la conformación de redes de elites. Las conexiones se dan por vínculos familiares, por asistir a la misma escuela o universidad, o incluso por los estudios en el exterior. Algunas redes público-privadas son resultado de décadas de interacción social y otras se construyen de la noche a la mañana por el nombramiento de empresarios en cargos públicos. Finalmente, incluye la corrupción como otra di-

mensión donde el empresario compra directamente la influencia sobre las decisiones de gobierno. En general, también es una acción individual y fragmentada, aunque puede estar cartelizada. La inversión política de las empresas es –en gran medida– una función de las oportunidades percibidas de influencia que ofrece el sistema político. Algunos aspectos de la estructura de oportunidades son relativamente fijos por las características institucionales de larga data del sistema político; mientras que otras oportunidades, sin embargo, pueden ser creadas o cerradas por los hacedores de políticas.

Poder estructural y poder instrumental

A fin de determinar cuándo y cómo las elites económicas ejercen influencia en las políticas públicas se considera propicio ir más allá del análisis de las preferencias empresarias y reflexionar sobre el poder empresario. Siguiendo a Tasha Fairfield (2015) se propone el análisis del poder como causa y la influencia como su efecto, de esta manera se valora el poder de las elites económicas independientemente del resultado de las políticas. Para comprender las formas en que las empresas (ya sean asociaciones, empresas o inversores individuales) ejercen influencia en las políticas públicas, desde la ciencia política, se conceptualizó dos tipos de poder empresario: el poder estructural y el poder instrumental. Distinguir entre estos dos tipos de poder resulta fundamental para identificar los medios y los mecanismos de influencia empresarial en las políticas públicas.

El poder estructural empresario fue un tema de debate en los `70 desde los círculos marxistas entre cientistas sociales como Poulantzas, Block y Miliband, y también desde los pluralistas como Charles Lindblom[2]. El poder estructural está dado por el carácter privilegiado del empresariado, ya que es un actor fundamental para la creación de riqueza en una economía capitalista. Como el nivel de inversión determina el crecimiento económico, la amenaza siempre latente de desinversión (*exit*) ejerce una considerable influencia en las decisiones políticas de los gobernantes (Lindblom, 1991).

> Las definiciones convencionales de poder estructural en la ciencia política subrayan el hecho de que el capitalismo requiere inversión privada, y que los gobiernos en las democracias capitalistas dependen, por lo tanto, de crear las condiciones bajo las cuales los tenedores de capital estarán dispuestos a invertir. Por lo tanto, el poder estructural del capital implica la dependencia del Estado de los inversores privados. En una economía abierta, esta noción de poder estructural a menudo se reformula, y la desinversión toma la forma de salida del capital de la economía doméstica, presumiblemente para invertir en países con un entorno regulatorio o fiscal más propicio. Ya sea en las formulaciones de economía abierta o cerrada,

2 Sin embargo, durante los ´80, el concepto perdió relevancia y el empresariado volvió a ser considerado un grupo de interés más como cualquier otro, y renació a partir de la crisis financiera del 2008 (Culppeper, 2015).

> sin embargo, la constante del poder estructural es que se percibe como una calle de sentido único: los tenedores de capital ejercen poder sobre los políticos que manejan el Estado en virtud de que estos últimos dependen para su éxito del primero (Culpepper, 2015: 397-398. La traducción es propia).

De acuerdo con esta visión, una buena parte de las políticas de los gobiernos en una sociedad capitalista están condicionadas por las decisiones discrecionales de los empresarios:

> Los políticos tienen que asegurar la inversión, y la inversión está en gran medida a discreción de los propietarios de capital privado. Independientemente de quién gane las elecciones en las democracias capitalistas, los tenedores del capital podrán sabotear la política del gobierno simplemente sentándose sobre su dinero, en lugar de invertirlo (Culpepper, 2015: 392. La traducción es propia).

En la literatura sobre poder empresario, el poder estructural es contrastado con el poder instrumental, el cual refiere a la acción política empresaria para influir sobre el Estado. Estas acciones pueden incluir *lobby*, participación en la producción de políticas públicas, financiamiento de campañas electorales y la participación en diversas formas de acción colectiva, tanto dentro como fuera de la arena de las políticas públicas.

> Aquellas funciones no esenciales para el negocio en las que la empresa descansa para alcanzar una ventaja política, como donaciones de campaña y el uso del *lobby*, ya sea directamente como empresa o colectivamente, a través de asociaciones comerciales (Culpepper, 2015: 396. La traducción es propia).

Ahora bien, aunque estas dos dimensiones del poder empresario se distinguen analíticamente, es difícil separarlas en la práctica. Por ejemplo, si una decisión política se toma para no subir impuestos, puede ser tanto por la expectativa de potenciales desinversiones (poder estructural) o acaso porque el *lobby* empresario fue particularmente persuasivo sobre los efectos de la desinversión (poder instrumental). En general, se ha demostrado que el empresariado es más efectivo cuando ambos poderes –el estructural y el instrumental– son fuertes (Culpepper, 2015 y Fairfield, 2015).

Tasha Faifield (2015) define las fuentes del poder instrumental y las clasifica en *relaciones con policy makers* y *recursos*. Las primeras incluyen vínculos con partidos políticos, consultas institucionalizadas que se dan en general a través de asociaciones empresarias, reclutamiento dentro del gobierno (se refiere específicamente al nombramiento de empresarios en el gabinete), elección de cargos públicos, vínculos informales. Estas relaciones mejoran el acceso de los empresarios a los funcionarios políticos y facilitan su participación en la elaboración de políticas públicas creando un sesgo a favor de los intereses de las elites económicas. Los *recursos* del empresariado son la cohesión (capacidad

para la acción colectiva), el *expertise*, el acceso a medios de comunicación y el dinero/ contribuciones financieras. Estos recursos permiten que las elites económicas sean más efectivas en las acciones de *lobby* y en la persecución de intereses a través de las relaciones enumeradas anteriormente.

Figura 1:

Fuentes de Poder Instrumental

Relaciones con hacedores de políticas (*policy makers*)	Reclutamiento - nombramiento de empresarios en el gabinete
	Vínculos Informales
	Consulta institucionalizada
	Vínculos con partidos políticos
Recursos	Cohesión
	Expertise
	Acceso a medios de comunicación
	Dinero y contribuciones financieras

Fuente: Fairfield (2015. La traducción es propia).

Esta estructura explicativa permite un análisis de la influencia de las elites económicas demarcando una clara distinción entre acciones, fuentes de poder instrumental y preferencias subyacentes. De hecho, las elites económicas no siempre "activan" sus fuentes de poder instrumental, por lo tanto, aunque posean un poder instrumental fuerte no emprenden acciones políticas de influencia. En otras ocasiones, las empresas operan independientemente de sus preferencias empresarias y optan por acciones adecuadas al contexto de las relaciones de fuerza existentes respecto al Estado. En este punto, es interesante integrar los canales de influencia de los empresarios que postula Schneider (2010) con la estructura explicativa de fuentes de poder instrumental de Fairfield. El "portfolio de inversiones políticas" de Schneider propone algunos dispositivos que constituyen fuentes de poder instrumental como redes de contacto (vínculos informales para Fairfield) o asociaciones empresarias (consultas institucionalizadas para Fairfield), pero otros son directamente acciones como *lobby* legislativo o corrupción.

Tasha Fairfield (2015) destaca que en el campo del poder instrumental las elites económicas llevan adelante sus acciones políticas dentro de la arena formal de formulación de políticas públicas –en general el poder ejecutivo o legislativo–, pero que a veces también emprenden la acción colectiva por fuera, participando en protestas (por ejemplo, el *lockout* agropecuario de 2008 en la Argentina).

El poder instrumental implica acciones políticas organizadas desde el ámbito empresario, en cambio, el poder estructural no requiere de organización o capacidad para la acción política, sino que ante una política pública el mercado coordina reacciones en la arena económica: desinversión, fuga de capitales o una producción decreciente. En palabras de Hacker y Pierson (2002: 281): "La presión para proteger los intereses empresarios se genera de forma automática y apolíticamente. Resulta de decisiones privadas e individuales de inversión tomadas por centenares de empresas más que de un esfuerzo organizado para influenciar a los hacedores de políticas". Para Fairfield el poder estructural se pone en marcha ante una amenaza de desinversión creíble y económicamente significante. En este sentido, debe existir una amenaza de "*exit*" cuando los funcionarios anticipan una fuga del capital o una amenaza de "retención" cuando se anticipa que una inversión se pospone o cancela. En este sentido, el poder estructural no es igual a la importancia o peso económico de un sector o empresa y, en general, opera con un componente cultural sobre expectativas construidas históricamente.

Resulta importante integrar el poder estructural y el poder instrumental en una misma matriz de análisis, ya que las elites económicas con un alto poder empresario de los dos tipos pueden alcanzar una mayor influencia en las políticas públicas. El poder instrumental y el estructural se refuerzan mutuamente, pero no necesariamente co-varían, uno puede ser débil y el otro fuerte. Asimismo, el poder empresario es situacional y varía de acuerdo a los contextos: países, sectores de política, tipos de reforma, escenarios macroeconómicos, etcétera.

La captura de la decisión pública a través de posiciones en la estructura del Estado

Schneider (2010) estipula que de la variedad de canales de influencia que tienen los empresarios para incidir en las políticas públicas hay que distinguir aquellos predominantes en cada país en particular. Asimismo, muestra que el reclutamiento de empresarios en las principales posiciones de gobierno es un fenómeno que se da mayoritariamente en los Estados Unidos y Latinoamérica contrastando fuertemente con los patrones de relacionamiento del resto de los países.

Para Fairfield (2015), la elección democrática de empresarios a la Presidencia de la Nación y el nombramiento de empresarios en el Estado son fuentes de poder instrumental que permiten la participación directa de las elites económicas en la hechura de las políticas públicas. Mientras que los vínculos informales de los empresarios con funcionarios y/o legisladores les permiten ejercer influencia en las políticas, pero no son ellos mismos "los hacedores de las políticas". Los efectos que derivan de estas tres fuentes de poder empresario comportan fuertes riesgos para el manejo de la cosa pública,

sin embargo, resultan sumamente contingentes y altamente variables. Las instituciones estatales pueden aumentar o atemperar la efectividad del reclutamiento o de los vínculos informales. Por ejemplo, en burocracias weberianas[3], donde prima el llamado "aislamiento burocrático", los funcionarios serán menos influenciados por los intereses empresarios, mientras que en burocracias no weberianas, los vínculos informales con el sector privado pueden conducir a situaciones de captura del Estado. Estas fuentes de poder instrumental posibilitarán mayor incidencia cuanto más alto sean los cargos ocupados por empresarios y cuanta más autoridad tengan en la definición de políticas. Asimismo, el poder instrumental será más alto si se combinan relaciones con recursos: la cohesión, el *expertise*, el acceso a medios o el dinero y el financiamiento a partidos o campañas políticas.

La literatura de captura del Estado reconoce como punto de partida el concepto de *captura regulatoria* de Stigler (1971). Para Schneider (2012:20), tiene lugar "cuando un pequeño número de actores empresariales controlan esencialmente –o tienen poder de veto sobre– partes del gobierno" y puede diferenciarse de la corrupción administrativa y de la práctica del soborno. Sin embargo, el Banco Mundial –a través de los estudios de Hellman y Kaufmann (2001) sobre las transiciones democráticas del este europeo– la definió "como los intentos de las empresas de influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos –con carácter privado– a los funcionarios públicos". Más recientemente, en su último informe, el Banco Mundial (2017: 141) define la captura del Estado como "la capacidad de actores específicos en la arena política de diseñar o implementar una política que maximiza sus beneficios privados más que el bienestar social debido a su mayor poder de negociación." Llegado este punto es importante señalar que la captura no refiere *necesariamente* a algo ilegal ni implica inevitablemente un acto de corrupción o soborno, aun cuando ocasionalmente pueda valerse de ello.

Carpenter y Moss (2014:13) definen la captura regulatoria como el resultado o proceso mediante el cual la regulación (ley o aplicación) –de manera repetida y consistente– se aleja del interés público y se acerca a los intereses de la empresa regulada, por intención y acción de la empresa misma. Actualmente, existe cierto consenso que el concepto de captura del Estado es amplio, que incluye tanto el concepto de "captura material" como el de "captura cultural". Para Kwak (2014) la captura cultural opera a través de un

3 Las burocracias weberianas se caracterizan por reclutamiento basado en el mérito, normas profesionales, perspectivas de carreras previsibles y estructuras orgánicas coordinadas (Evans 1995). Asimismo, la capacidad la burocrática es la habilidad de las instituciones del Estado para implementar políticas públicas, lo cual incluye la aptitud de producir y entregar bienes y servicios públicos, así como la destreza para regular la actividad comercial (Hanson y Sigman, 2013). El aislamiento burocrático combina la burocracia weberiana con canales institucionales que vinculan al Estado con la sociedad (Evans, 1995).

conjunto de entendimientos que se comparten a través de la proximidad de la empresa con el regulador. Cuando le preguntaron a Joseph Stiglitz por qué los reguladores se habían equivocado tanto (en el contexto de la crisis financiera del 2008 en los Estados Unidos), respondió: "Creo que las mentalidades pueden ser formateadas por personas con las que uno se identifica, y se llega a pensar que lo que es bueno para Wall Street es bueno para América" (Kwak, 2014: 78).

La pregunta que surge en forma inevitable es sobre la frontera entre la influencia empresaria y la práctica de captura del Estado, un área esencialmente gris. La estrategia macrista de loteo de cargos del Poder Ejecutivo, donde cada sector de política responde a un *lobby* empresario particular que estructura alianzas con poder de veto, no deja dudas que la práctica actual ha traspasado la frontera de la mera influencia para adentrarse en el terreno de la captura del Estado. El nombramiento masivo de empresarios y dirigentes de asociaciones en el Estado constituye una estrategia que se vincula a los conceptos de *puerta giratoria*[4] y *colonización del Estado*[5]. Este tipo de acción empresaria no es novedosa, ya Miliband utilizaba el concepto de colonización en el mismo sentido:

> De hecho, una de las características más notables del capitalismo avanzado es precisamente lo que podría llamarse, sin demasiada exageración, su creciente colonización de los tramos superiores de la parte administrativa de ese sistema. (...) La noción de que los empresarios no están directamente involucrados en el gobierno y la administración (y también en las asambleas parlamentarias) es obviamente falsa (1969: 57-58).

En este marco, el poder instrumental y estructural se potencian con una extendida acción de colonización del Estado donde el empresariado no ejerce su influencia sobre el hacedor de las políticas, sino que confecciona en forma directa las políticas y reglas de juego que responden a los intereses del sector. La captura del Estado o captura regulatoria, que abarca tanto la definición como la implementación de reglas de juego –formales e informales– de la intervención estatal, incluye siempre la captura material y la captura cultural, pero en la situación actual resulta evidente la magnitud que ha cobrado el mecanismo de puerta giratoria y colonización del Estado.

4 Puerta giratoria o *revolving door* es un concepto que refiere a la circulación de personas que entran o salen de altos cargos públicos desde o hacia el sector privado (OCDE, 2009).

5 El concepto de colonización del Estado refiere a las prácticas de la élite económica de colocar empresarios (o sus representantes) en puestos decisorios centrales dentro de la administración pública (Castellani, 2009).

La captura del Estado y las políticas agropecuarias

En el caso argentino, el mecanismo de captura del Estado a través de la colonización de algunos sectores de política pública, no constituye una novedad. De hecho, la primera asociación empresaria que tuvo el país fue la Sociedad Rural Argentina (SRA) creada en 1866, que funcionó en la práctica –durante más de 30 años– como el Ministerio de Agricultura hasta que éste último se constituyó en 1898. Martínez Nogueira (1988: 296) se refiere a este proceso de surgimiento de la SRA y su relación con la política pública:

> La Sociedad Rural concentra la representación ante el Estado, se convierte en instrumento de gravitación política de un grupo hegemónico, y es el ámbito institucional al que confluyen los miembros de la elite política, económica y cultural. Asentada en Buenos Aires, es la voz exclusiva por la que se expresa la política agropecuaria. Un desarrollo centrado en lo rural, un régimen político de participación restringida y un marco social de dominación neta de parte de intereses dentro de los que estaban incluidos los de los grandes terratenientes, no podían sino subrayar el piso y la relevancia de esta entidad *como tránsito a la ocupación de puestos en el Estado, como foco desde el que ciertos hilos del gobierno eran controlados, y como el lugar en que, de hecho, se formulaba la política agropecuaria. En este sentido, fue el primer Ministerio de Agricultura antes que éste se constituyera.* Luego, este Ministerio fue el medio adecuado para convalidar el control efectivo ejercido por la Sociedad Rural sobre lo agrícola-ganadero y, desde allí sobre el país mismo (el énfasis es propio).

El área de política agropecuaria, dada la preeminencia del modelo agroexportador, fue una plaza históricamente representativa del fenómeno de la puerta giratoria: el primer Ministro de Agricultura fue Emilio Frers, quien fuera antes y después de ocupar ese cargo público presidente de la SRA.

Tradicionalmente, la SRA ejerció un tipo de acción corporativa denominada "ejercicio de influencia personal", centrada en el contacto directo con los funcionarios, un profundo conocimiento de los mecanismos formales e informales del proceso de toma de decisiones y, en general, una fuerte presencia en la estructura de poder (Nun y Lattuada, 1991; citado en Gras, 2012). Una mirada histórica da cuenta del acceso fluido de la SRA a los gobiernos, lo cual se daba tanto a través de la ocupación de cargos en el poder ejecutivo por parte de sus miembros, así como por contactos informales, participando a través de su influencia en las políticas públicas. "Desde 1910 a 1943 cinco de nueve presidentes, más del 40% de los ministros, 12 de 14 ministros de agricultura, y aproximadamente 15% de los miembros del congreso pertenecían a la SRA" (Smith 1969; citado en Schneider, 2004). Con menor preponderancia, "desde 1955 a 1983, 74 miembros de la SRA fueron designados en 94 cargos gubernamentales" (Palomino 1987; citado en Schneider, 2004). Desde el retorno a la democracia, la SRA no ha

ocupado formalmente cargos en los gobiernos hasta el reciente nombramiento de Luis Etchevehere como Ministro de Agroindustria. Sin embargo, durante el menemismo (1989-1999), ha mantenido una alianza importante con el gobierno que le ha permitido cierta influencia en la orientación de las políticas, además de la compra, a un precio irrisorio, del Predio Ferial de Palermo[6].

En 2008, el conflicto agropecuario resultó un punto de inflexión. Por un lado, constituyó un parteaguas en la política argentina donde se enfrentaron el gobierno de Cristina Kirchner y las asociaciones gremiales agropecuarias cohesionadas en la Mesa de Enlace[7] con motivo de la Resolución 125/08 del Ministerio de Economía y Producción sobre retenciones móviles. Dicha política de regulación de los derechos de exportación agropecuaria no sólo fue vetada en el Congreso de la Nación como consecuencia de la acción colectiva empresaria[8], sino que también quebró la alianza del gobierno –a tan sólo siete meses de haber asumido con el 45% de los votos–, y constituyó al "campo" en un actor político que unificó a la oposición, provocando la derrota del gobierno en las elecciones de medio término de 2009.

Por otro lado, si bien el conflicto presentó algunas particularidades de las disputas entre objetivos económicos y objetivos sociales –rentabilidad empresaria *versus* redistribución del ingreso– o puede confundirse con los conflictos entre sectores ganadores y perdedores, caracterizados por los ciclos de *stop and go* (Diamand, 1973) o la metáfora del péndulo (O'Donnell, 1977); en este caso, lo que estuvo en juego es *quién decide la política pública*. Un intento del sector agropecuario por recuperar protagonismo en el marco de uno de los pocos periodos en que las organizaciones del campo no pudieron

6 Si bien la SRA es asociada con los grandes propietarios agropecuarios vinculados a la oligarquía, se puede afirmar que el cambio tecnológico de los últimos 30 años traccionó la irrupción de un nuevo tipo de empresario "innovador" que favoreció la reconversión de los descendientes de los tradicionales grandes propietarios, la movilidad ascendente de las franjas superiores de la agricultura familiar pampeana, el ingreso de nuevos actores extra agrarios, que ahora conviven con una veintena de megaempresas. Se trata de una nueva élite rural, que cohabita, también, con algunos antiguos perfiles cercanos a la vieja clase terrateniente (Gras, 2012).

7 Las asociaciones gremiales agropecuarias reunidas en la Mesa de Enlace son: Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Federación Agraria Argentina (FAA) y Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO).

8 La constitución y extensión de la acción colectiva agropecuaria fue un rasgo distintivo del conflicto agropecuario del 2008. Su éxito se estructuró en una relación dialéctica entre los productores de base y la dirigencia gremial: por un lado, las organizaciones estructuraban las preferencias a través de la representación de los productores en la mesa de negociación y, a su vez, las bases movilizadas y su capacidad de articulación con actores extra-agrarios moldeaban los intereses de la dirigencia gremial otorgándoles una identidad y una legitimidad a su representación (de Anchorena, 2017: 174).

mantener ni una significativa influencia en la direccionalidad de las políticas, ni la histórica colonización de las áreas de política agropecuaria del Estado.

A pesar de la persistente intervención del Estado, la inversión agropecuaria no se vio amenazada. En general, el poder estructural del sector ante políticas públicas adversas a sus intereses puede apostar tanto por acciones de desinversión como por decisiones de no liquidación de divisas. Luego del conflicto, la acción estatal no sólo no alentó desinversiones, sino que tampoco se observan decisiones empresarias de no liquidación de divisas. Si bien existió una puja permanente entre el Estado y los empresarios por el ingreso de divisas, la liquidación de los dólares de exportación aumentó un 44%, pasando de los U$S 498 millones en abril de 2010 a U$S 719 millones en abril de 2011[9]. Las preferencias empresarias fueron moldeadas por los altos precios internacionales de los *commodities,* el sostenimiento del dólar por parte del Banco Central y la disposición gubernamental[10] de liquidar las divisas en el mercado único y libre de cambio local.

El conflicto se caracterizó por un descomunal despliegue de poder instrumental empresario a través de diversos dispositivos: constitución de la Mesa de Enlace y acción colectiva, *lobby* legislativo, convergencia con partidos políticos opositores al gobierno, creación del Foro de Convergencia Empresaria. Si bien resultó central la acción colectiva ampliada, fundamentalmente el *lockout* y la movilización de los productores de base que empoderaron y legitimaron a las corporaciones agropecuarias con poder político para incidir en el derrotero de la Resolución 125, la característica más sobresaliente del conflicto está dada por la emergencia de un nuevo actor político: de la idea de utilizar la acción corporativa para defender su rentabilidad, el sector agropecuario se constituyó en punta de lanza de la oposición política para imponer un nuevo modelo de desarrollo. En este contexto, las asociaciones corporativas acumularon en el campo político electoral cuando fueron elegidos 11 "agrodiputados" en 2009, aunque no lograron incidir en las políticas agropecuarias ni ganaron espacios de decisión dentro del gobierno y consecuentemente no obtuvieron soluciones a sus demandas sectoriales.

En 2015, con un fuerte apoyo político y financiero del sector agropecuario[11], Mauricio Macri gana las elecciones presidenciales. Esta alianza de Macri con el "campo" –que se estructuró a partir del conflicto del 2008– construyó parte de la plataforma electoral

9 Javier Blanco (12/04/2011): "Aumentaron más del 40% las liquidaciones del campo" en *La Nación.* Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/1364870-aumentaron-mas-del-40-las-liquidaciones-del-campo.

10 Decreto Número 1606/01 de la Secretaría de Comercio. Buenos Aires: Infoleg.

11 En 2015 unas 60 empresas vinculadas a la actividad agropecuaria aportaron fondos a Propuesta Republicana (PRO). Del total del aporte empresario, unos 84 millones de pesos, las agropecuarias aportaron alrededor de 20 millones como gastos de desenvolvimiento institucional del PRO. Asimismo, en 2017 para las elecciones de medio término, el campo y la agroindustria fueron grandes aportantes al PRO. De

de *Cambiemos* con las demandas corporativas agropecuarias: eliminación de retenciones, supresión de cupos y cuotas de exportación (ROE), eliminación del control de precios, reducción de la presión tributaria, simplificación normativa y burocrática, entre otros. En términos generales, el principal reclamo es una menor intervención del Estado en la política agropecuaria, especialmente en torno a la política de administración de precios. La exigencia de libertad de mercado a fin de obtener los "precios correctos" –aquellos que están en línea con los precios internacionales[12]–. Esta demanda alcanza a la política macroeconómica: además de la supresión de derechos de exportación, reclama un dólar alto y una baja de la inflación. El segundo objetivo apunta a la construcción simbólica del campo como hacedor de la patria: recuperar, por un lado, el liderazgo de las políticas agropecuarias y, por otro lado, construir un relato que dé cuenta del aporte del campo al desarrollo nacional. Para garantizar el cumplimiento de estos objetivos, resulta de vital importancia que la definición de las políticas públicas agropecuarias esté en manos de las organizaciones del campo.

El gabinete inicial del Ministerio de Agroindustria, encabezado por el dirigente de CRA Ricardo Buryaile, se integró con 25 puestos jerárquicos[13], de los cuales el 52% se ocupó con dirigentes provenientes de corporaciones agropecuarias, tales como: Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL), y Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), entre otras (Canelo y Castellani, 2016). Si bien todos los flamantes funcionarios poseen experiencia laboral en el sector privado, un 44% tiene una trayectoria privada "pura". En términos de potenciales conflictos de interés[14], AACREA es la organización predominante en la composición del gabinete con cinco (5) cargos, luego CRA con tres (3), COPAL con dos (2) cargos, la SRA con dos (2) vinculaciones y Coninagro, la Cámara de Feedlot y Agropan con 1 (un) representante cada uno. Con el recambio

un total de 130 millones de aportes empresarios, el campo aportó 51 millones (un tercio). Véase: https://www.lanacion.com.ar/1922163-unas-300-empresas-aportaron-84-millones-a-pro-en-la-ultima-campana, https://www.eldestapeweb.com/el-campo-principal-aportante-la-campana-macri-n19363 y https://www.lanacion.com.ar/2155070-pro-recibio-155-millones-de-grandes-firmas-y-empresarios

12 Robert Wade (1990), autor de *Governing the market*, cuestiona la idea de que los precios correctos promuevan necesariamente el desarrollo y sostiene que, en los países en desarrollo, la intervención del Estado para distorsionar los precios resulta clave en el proceso de *catch up* con los países desarrollados.

13 Los puestos jerárquicos son: Ministro, Secretarios, Subsecretarios y Coordinaciones con rango de Subsecretaría.

14 Algunos funcionarios tienen vínculos/representaciones con más de una organización agropecuaria.

del gabinete a partir del nombramiento de Luis Etchevehere[15] a fines de 2017, el *quantum* de cargos jerárquicos se mantiene –a pesar de importantes cambios en la estructura organizacional del Ministerio– y la SRA y AACREA son las entidades predominantes. Esta última entidad, quien fuera la "pata técnica" de la Mesa Enlace desarrollando estudios y presentaciones en ámbitos políticos y de la sociedad civil durante la batalla por la Resolución 125, proporcionó la mayoría de funcionarios al Ministerio de Agroindustria.

Uno de los efectos más significativos de esta situación, caracterizada como de puerta giratoria, colonización y captura de la decisión pública es el traslado automático de las demandas empresarias a las políticas públicas. No se trata de la mera influencia en las políticas públicas, sino de la participación directa en la hechura de las mismas.

La política agropecuaria de *Cambiemos*

A partir de la asunción del gobierno de *Cambiemos*, se evidencia una transformación en la orientación de las políticas públicas agropecuarias. Los principales cambios se dieron en torno a la tríada retenciones, tipo de cambio y liquidación de divisas, beneficiando especialmente al sector exportador. También se observan modificaciones sustantivas en las políticas de agricultura familiar que impactan negativamente en los pequeños productores. Finalmente, resurgió con fuerza un conflicto entre diferentes fracciones del capital agroindustrial: es el caso de la ley de semillas que enfrenta a productores y multinacionales.

Cuatro días después de asumir la Presidencia, el 14 de diciembre de 2015, el Presidente Macri anuncia la eliminación de todas las retenciones agropecuarias, salvo para el caso de la soja que propone una baja del 5% anual, programando su eliminación total al cabo de 6 años. Dos días después, el 16 de diciembre rubrica su decisión con el decreto presidencial 133/2015 en cuyos considerandos expresa:

> Que actualmente existe un consenso generalizado de los distintos actores que intervienen de manera directa o relacionada con aquellas actividades, sobre la necesidad de reducir los derechos que gravan las exportaciones, por representar un elemento distorsivo que desalienta la

15 El anuncio de la designación de Etchevehere como Ministro de Agroindustria se solapó con la decisión del directorio de la Sociedad Rural (SRA) de otorgarle un bono de 500.000 pesos, generando un conflicto de interés que requirió la intervención de la Oficina Anticorrupción (OA). Si bien -ante el escándalo de público conocimiento- el Ministro devolvió el dinero, la OA dictaminó: " (…) que la percepción por parte del Sr. Ministro de Agroindustria, Dr. Luis Miguel ETCHEVEHERE, de la retribución excepcional de pesos quinientos mil ($ 500.000) aprobada por la Sociedad Rural Argentina el 14/11/2017 (Acta de Directorio 3866) y abonada el 16/11/2017, no resultó acorde con las pautas y deberes de comportamiento contenidos en las normas sobre ética pública (art. 2 Ley 25.188 y 9º Decreto 41/99)." Resolución 10/2018 de la Oficina Anticorrupción.

producción. Que las denominadas retenciones a las exportaciones, en la actualidad no logran cumplir ninguno de los objetivos extra fiscales para las que fueron trazadas, existiendo un marcado deterioro del nivel de crecimiento económico, un sostenido incremento de los precios internos y un preocupante desequilibrio entre el mercado externo e interno. (…) Que la merma en la recaudación del Estado Nacional por la aplicación de la presente medida en pos de reactivar los sectores afectados, se verá compensada por el crecimiento en la recaudación de impuestos por el aumento inmediato de la producción que se estima que estará asociada a esta acción de gobierno, dinamizando la actividad económica de las diversas regiones y beneficiando así a las provincias mediante la coparticipación de los tributos[16].

Del análisis de los considerandos surgen dos cuestiones. La primera es que las autoridades del Ministerio de Agricultura, provenientes del propio sector, en su apreciación situacional, toman en cuenta exclusivamente la voz de los actores vinculados al campo: el "consenso" al que se alude es tan sólo el acuerdo entre ellos mismos. La segunda es la convicción ideológica compartida sobre la eficacia de "la mano invisible del mercado" para compensar la merma en la recaudación tributaria[17] que la medida provocará, a través de sus efectos dinamizadores en el terreno de la producción y consecuentemente del incremento de la recaudación impositiva futura.

Estas políticas, definidas por las propias corporaciones –lo que O'Donnell (1977) calificaría "como un Estado bailando al compás de la sociedad civil"–, implica una doble renuncia del Estado: resigna capacidad económica, a través de la supresión de derechos de exportación y, a su vez, suprime cierto disciplinamiento del empresariado dejando la compensación presupuestaria librada a las fuerzas del mercado. De hecho, esa compensación presupuestaria no provendrá del mismo sector, sino de un creciente endeudamiento internacional junto a un ajuste económico –principalmente en la suba de las tarifas de servicios públicos– que recaerá sobre toda la población y la industria con su consecuente traslado a los precios. Finalmente, cabe destacar que no sólo el diseño de la política sino también su ejecución estará a cargo de las corporaciones agropecuarias, ya que el 52% de los cargos políticos del Ministerio de Agroindustria están ocupados por las propias asociaciones agropecuarias.

A pesar del fuerte compromiso que el gobierno asumió con el "campo", y del *lobby* de las asociaciones agropecuarias desde el mismo Ministerio de Agroindustria, no pudo cumplir con la rebaja del 5% anual a las retenciones de la soja. A fines de 2016, acuciado por el déficit fiscal, *Cambiemos* negoció posponer un año la quita correspondiente al 2017 y hacerlo a partir de 2018 con rebajas escalonadas de medio punto mensual a

16 Ministerio de Agroindustria, Decreto Número 133/2015.

17 Se estima que –para el año 2016– se dejaron de recaudar 50.000 millones de pesos (con el dólar a 15,5) y en total sumando la eliminación de las retenciones a las mineras un total de 60.000 millones de pesos.

través de un "cronograma de reducción de retenciones a la soja". El "cronograma" develó otro problema: la demora en la liquidación de divisas a la exportación se incrementó. Dado que los productores de soja saben que las retenciones bajan mes a mes, demoran sus ventas la mayor cantidad de tiempo posible para obtener un mejor precio: "en vez de vender la soja en junio y pagar el 27% lo hago en agosto u octubre y tributo 26% ó 25%." Como medida compensatoria, se definió un reintegro del 5% para los productores de 10 provincias del norte que integran el Plan Belgrano. Frente a esta política, el presidente de la Federación Agraria Argentina (FAA), Omar Príncipe, lamentó que no hubiera "políticas diferenciales" para los pequeños productores: "En el NOA hay gente que, con 180.000 hectáreas, tendrá una baja de 5% en la soja como si fuera un pequeño productor", dijo[18].

Un día después a la quita de retenciones, el día 17 de diciembre de 2015, el gobierno eliminó las restricciones para la compra de dólares y liberó el mercado cambiario generando una devaluación del 30% que escaló a 60% para fines del año 2016 y que a mediados del 2018 acumula más de 250% de devaluación del peso frente al dólar. El valor del dólar pasó de $9,8 el 10 de diciembre de 2015 a $40 en agosto 2018[19]. Quita de retenciones y devaluación se definieron en cuestión de horas, beneficiando ampliamente al sector exportador, especialmente al campo.

Asimismo, la obligatoriedad del ingreso de divisas al mercado local –un asunto de crucial importancia para el desarrollo en países con problemas de restricción externa– también sufrió una modificación radical beneficiando a todos los exportadores, incluidos los agropecuarios. Con el decreto 893 del 2 noviembre de 2017, el gobierno eliminó la obligación de liquidar las divisas producto de las exportaciones de bienes, servicios y materias primas que rigió durante décadas en el país (desde 1964 salvo durante la convertibilidad 1991-2001). Cuando *Cambiemos* asumió el gobierno, el plazo para la liquidación de divisas en el sistema financiero estaba en 30 días, límite que había impuesto el kirchnerismo en mayo de 2012. Durante 2016, el Gobierno fue prorrogando gradualmente el plazo de los 30 días a los 5 años y a principios de 2017 lo extendió a 10 años para finalmente eliminarlo completamente. Esta nueva medida de política implica que el exportador puede cobrar sus exportaciones fuera del país sin necesidad de ingresar las

18 https://www.lanacion.com.ar/1943859-postergaron-la-baja-de-retenciones-a-la-soja-sera-gradual-y-a-partir-de-2018

19 El valor del dólar al 10 de diciembre 2015 era de $9,8, subió a $13,95 el 17 de diciembre de 2015 y un año después se estabilizó en $16. En diciembre de 2017 subió a $18 y en agosto 2018 cotizó a más de $35, llegando a cotizar $40.

divisas a la Argentina. Asimismo, se eliminaron los precios de referencia del Ministerio de Agroindustria lo cual habilita –en alguna medida– la subfacturación de las ventas[20].

Respecto a las políticas dirigidas a los pequeños productores se observa un vaciamiento institucional. Por un lado, luego de la renuncia de 12 funcionarios de la Secretaría de Agricultura Familiar a fines de 2016 por el recorte presupuestario que sufrió el área[21], ésta se disolvió (decreto 302/17) y fue absorbida por la Secretaría de Coordinación y Desarrollo Territorial. Por otro lado, el área de agricultura familiar sufrió despidos masivos y cambios en la política del monotributo social. Al mismo tiempo, continúa sin reglamentarse la ley 27.118 de "Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en Argentina" votada en diciembre de 2014. En el Programa Cambio Rural, de 2000 grupos de productores quedan 400, los más tecnologizados y/o capitalizados. Asimismo, se ha eliminado la UCAR, la Unidad que nucleaba la provisión de infraestructura territorial y se la ha reemplazado por el mecanismo de Participación Público Privada (PPP), aún sin implementación en esta cartera. Un tema sensible para este colectivo es el acceso a tierras por parte de los pequeños agricultores. En este terreno, la gestión *Cambiemos* no sólo ha modificado la Ley de extranjerización de la tierra del 2011, mediante el decreto 820/16, que facilita la compra de tierras por parte de extranjeros, sino que también ha puesto a la venta tierras del Estado por medio de la subasta pública. Esta última decisión va a contramano de la creación de un Banco de Tierras contemplado en la Ley 27118 de Agricultura Familiar. En este contexto, los pequeños productores y las economías regionales resultaron afectados tanto por la falta de políticas públicas específicas (o su desmantelamiento) y también por efecto de la política económica en general: caída de la demanda, aumento de las tarifas eléctricas, aumento de los insumos, fuerte apertura a la importación de alimentos[22], entre otras.

20 Otra decisión política que beneficia ampliamente a los exportadores de granos es la eliminación del control fitosanitario del SENASA para algunos productos de exportación. A partir de la resolución 37, publicada en el boletín oficial el pasado 30 de enero de 2017, se modificó el artículo 1º de la resolución 260/2014 para exceptuar del control fitosanitario a los aceites, harinas, pellets, expellers y tortas de cereales y oleaginosas, cuando no sea requerido por el país de destino. De esta forma, el SENASA deja de recaudar en concepto de aranceles unos 120 millones de pesos.

21 https://www.cronista.com/economiapolitica/Renuncian-12-funcionari…groindustria-por-el-recorte-en-el-presupuesto-20161013-0037.html

22 El Informe 2016 de Importaciones elaborado por la provincia de Santa Fe, registró un crecimiento de volúmenes importados de alimentos de origen animal de entre 122% y 891%. Se destaca el caso de la carne porcina, que registró en 2016 un volumen de importación de 25,7 millones de kg. Hay que mencionar que, en la última década, hubo una fuerte expansión de la actividad porcina en el marco de la agricultura familiar. En cuanto a alimentos de origen vegetal, el Informe registró, entre otros, la importación de 17,5 millones de kg. de batata, 11,6 millones de kg de zanahorias, rubros que prácti-

Tensiones viejas, conflictos nuevos

Un conflicto que data de principios del siglo XXI es el reclamo de una nueva ley de semillas por parte de las empresas que lideran el eslabón biotecnológico –Monsanto, Bayer, Dow y Syngenta– y semilleras que concentran el eslabón industrial –Nidera y Don Mario, entre otras– para que se les reconozca patentes y el consecuente pago de regalías. Durante los gobiernos kirchneristas, las organizaciones gremiales agropecuarias agrupadas en la Mesa de Enlace se opusieron a estas demandas pujando para que los productores preserven el derecho de los agricultores de reutilizar las semillas sin pagar regalías al proveedor, como lo establece la ley vigente, que data de 1973, en su artículo 27:

> No lesiona el derecho de propiedad sobre un cultivar quien entrega a cualquier título semilla del mismo mediando autorización del propietario, o quien reserva y siembra semilla para su propio uso, o usa o vende como materia prima o alimento el producto obtenido del cultivo de tal creación fitogenética (Ley 20247).

El gobierno de Macri, presionado por las multinacionales, se propuso dar respuesta al reclamo empresario y consensuar un proyecto de una nueva ley de semillas para enviarla al Congreso de la Nación. La misión le fue encomendada a Ricardo Buryaile, el primer ministro de agroindustria de la gestión *Cambiemos*, que no logró un acuerdo aceptable para las empresas. De hecho, ante la constante amenaza de desinversiones por parte de Monsanto, el entonces ministro retrucó desde el diario *La Nación*: "Se creen que están por encima del Estado."[23] Asimismo, Monsanto montó –de forma unilateral– un sistema de fiscalización propio en los puertos para asegurarse, vía un análisis sobre la soja que determina si está presente su tecnología, el pago de un canon por parte de los productores. Confederaciones Rurales Argentina (CRA), gremial agropecuaria de la cual el ex-ministro fue Vicepresidente durante el conflicto agropecuario, se manifestó sistemáticamente en contra de una nueva ley de semillas que obliga a los productores a pagar regalías y también apuntó contra Monsanto:

> Ellos creen que nos están castigando, que es un castigo a la Argentina. No tienen intención de negociación. Esta misma amenaza me la hicieron a mí, delante del embajador de los Estados Unidos, en la residencia del embajador, dos días antes de que viniera Obama. Farinati [Juan Farinati, el presidente de Monsanto Argentina] me dijo que si los productores no están

camente no registraban importaciones anteriores y todos ellos relacionados con la pequeña y mediana producción. En algunos casos, estos volúmenes importados constituyen proporciones significativas, en relación a la producción nacional.

23 https://www.lanacion.com.ar/1900158-buryaile-a-monsanto-se-creen-que-estan-por-encima-del-estado

> dispuestos a pagar la tecnología, entonces no van a traer más tecnologías. Me lo dijo como chicana y como amenaza[24].

Con el nombramiento de Luis Etchevehere de la SRA, el proyecto de una nueva ley de semillas comenzó a encaminarse, pero aún cuenta con la oposición intransigente de la CRA y FAA que anunciaron la presentación de un proyecto de ley alternativo al elaborado por el Ministerio de Agroindustria. En ambos casos se trata de organizaciones que representan a los pequeños y medianos productores y portan un estilo combativo. Por otro lado, organizaciones técnicas agropecuarias como AACREA y APRESID que tienen representantes en el actual gobierno son sindicadas como *lobbistas* de las multinacionales, ya que reciben fondos de éstas últimas. Lo que desnuda este conflicto es la divergencia de intereses entre dos fracciones del capital dentro del mismo gobierno y la correlación de fuerzas se inclina hacia las multinacionales.

Ante la corrida cambiaria que disparó el precio del dólar en mayo 2018, el Presidente Mauricio Macri anunció la solicitud de apoyo financiero de manera "preventiva" al Fondo Monetario Internacional (FMI). Luego de las negociaciones de rigor, en junio, el FMI informó la aprobación de un acuerdo *stand by* de U$S50.000 millones. El compromiso, que comprende un duro ajuste fiscal, desencadenó nuevamente el debate acerca de las retenciones a los productos agropecuarios. La polémica fogoneada a partir de trascendidos del FMI, pidiendo una "vuelta a las retenciones", instaló la discusión entre las autoridades nacionales y el sector rural. Tanto dentro como fuera de la coalición gobernante, economistas, funcionarios y políticos insisten en la necesidad de aplicar una retención moderada. La decisión se sostiene sobre dos pilares: el fiscal y el precio de los alimentos que aumentó notablemente a partir de la devaluación. Si bien en principio, funcionarios del gobierno esperaban que las propias asociaciones agropecuarias ofrezcan –como aporte del campo a la difícil situación por la que atraviesa el país– la suspensión del esquema de rebajas a las retenciones a la soja, el *lobby* de la Mesa de Enlace, encabezada por el ministro de Agroindustria, Luis Etchevehere, logró que el Presidente Macri rechazara cualquier perspectiva de reimponer retenciones. Finalmente, el gobierno, apremiado por la situación fiscal, suspendió por seis meses la baja de las retenciones para la harina y el aceite de soja mediante el decreto 757/18. A costa de aparecer promoviendo la primarización de la economía, el gobierno –en su afán de mantener el apoyo de su base electoral– laudó a favor de los productores rurales y en contra de la industria. Es de suponer que un Ministro de la Sociedad Rural inclinó la balanza para su sector, resguardando a los productores.

24 *Ídem.*

Sin embargo, esta decisión no duró ni 15 días, ya que a fines de agosto el poder estructural de los mercados se manifestó a través de una nueva corrida cambiaria –que elevó el precio del dólar a $40 e intensificó la fuga de capitales– y obligó al gobierno a tomar nuevas medidas de ajuste fiscal e incremento de ingresos. En este contexto, Macri –en contra de los compromisos asumidos con el campo– restituyó los derechos de exportación, no solamente a los productos agropecuarios sino a todas las exportaciones primarias e industriales incluyendo, a partir del 2019, los servicios. Mediante el decreto 793/2018[25], dispuso un derecho de exportación –transitorio hasta el 2020– del 12% que no podrá exceder de $4 por cada dólar ($3 en el caso de la industria). Para la soja se resolvió adelantar la baja del cronograma al 18%, que sumada a las "neo retenciones" (con un dólar de aproximadamente $40) llevaría los derechos de exportación a un 28%. Sin embargo, en un contexto de alta inflación y suba del tipo de cambio, el tope de $4 se licuaría con el transcurso del tiempo. Así lo manifestaba el propio Ministro de Agroindustria:

> "Los $4 se aportan al momento del embarque, eso no es menor. Es un dato importante", señaló en una entrevista radial el secretario de Agroindustria, Luis Miguel Etchevehere, en lo que se entendió como un consejo al productor sobre los tiempos de entrega de la materia prima. Y prosiguió: "Cualquiera que saque las cuentas, que tenga en cuenta eso. Cuánto van a valer esos $4 el año que viene, en junio o julio, comparado con lo que significa ese porcentaje hoy (12%)."[26]

Finalmente, la eliminación –mediante el decreto 756/18– del Fondo Federal Solidario o Fondo de la Soja con el objetivo de cumplir ante el FMI con la reducción del déficit fiscal, acarrea un nuevo conflicto político con gobernadores e intendentes. Este Fondo fue creado en 2009, al calor de la disputa por las retenciones, para transferir a las provincias y municipios el 30% de la recaudación obtenida a nivel nacional por las retenciones a la soja y sus subproductos. Provincias y municipios dejarán de recibir aproximadamente $10.00 millones en 2018 y $40.000 millones en 2019 destinados a obras de infraestructura. En el marco del ajuste fiscal y las negociaciones con la oposición para lograr la

25 La medida se anunció el lunes 3/09/18 y al otro día salió publicada en el Boletín Oficial. Los días jueves 30 y viernes 31 de agosto se registraron declaraciones juradas de exportaciones por más de 8 millones de toneladas de granos y subproductos con el objetivo de sortear el impacto de las neo retenciones. La maniobra podría implicar la filtración de información privilegiada por parte de funcionarios públicos, generando un conflicto de interés.

26 Soto Merino (2018). El campo comenzó a retener sus granos a la espera de que se licúen las nuevas retenciones. *Diario Bae Negocios* (10/09/2018). Disponible en: https://www.baenegocios.com/economia-finanzas/El-campo-comenzo-a-retener-sus-granos-a-la-espera-de-que-se-licuen-las-nuevas-retenciones-20180909-0056.html

aprobación legislativa del presupuesto 2019, tanto gobernadores como intendentes han anunciado acciones colectivas –políticas, legislativas y judiciales– para dejar sin efecto la medida.

Conclusiones

El marco conceptual de la relación Estado/empresarios implica analizar los recursos de poder que, tanto el Estado como el sector empresario ponen en juego en la dinámica de producción de políticas públicas y la gestión de los conflictos del desarrollo. En el caso del poder empresario resulta de utilidad distinguir analíticamente el poder estructural (de inversión) y el poder instrumental (de acción política), sus fuentes y canales de influencia: relaciones partidarias, reclutamiento de empresarios en el gobierno, *lobby*, financiamiento de partidos y campañas políticas, vínculos informales, etcétera. No obstante, en la práctica, el poder estructural y el poder instrumental se refuerzan mutuamente y cuanto más poder, más capacidad tiene el empresariado de incidir en las políticas públicas.

Los empresarios disponen de una variedad de mecanismos para influenciar las decisiones gubernamentales, de acuerdo a los contextos, la acumulación histórica, las ventanas de oportunidad y sus preferencias. En la Argentina los empresarios aprovechan todos los canales de influencia para vetar o inducir políticas. Cuando optan por ocupar funciones de gobierno, valiéndose de estrategias como la puerta giratoria o la colonización para capturar la decisión estatal, emergen los conflictos de interés y el Estado pierde autonomía en la definición de políticas públicas.

Esta disminución de la autonomía del Estado se evidencia en el condicionamiento que ejerce el empresariado del agro sobre el Presidente Macri: por un lado, a través del apoyo electoral y el *lobby* permanente de las asociaciones gremiales y técnicas y, por otro lado, desde la propia estructura de gobierno, a través de la ocupación de puestos en el Ministerio de Agroindustria. Tal es la presión y el convencimiento del Presidente de acceder a sus demandas que, incluso, hasta en situaciones de devaluaciones abruptas[27], cuando los propios funcionarios que diseñan la política económica recomiendan aplicar retenciones, el presidente se niega una y otra vez a hacerlo. Cuando finalmente, en un contexto de crisis de confianza y situación económica crítica, decreta las retenciones, lo hace para todos los productos exportables, tanto del complejo cerealero y oleaginoso como las economías regionales, la minería, el petróleo y los bienes industriales. Esta

27 En la historia argentina siempre que hubo devaluaciones se aplicaron retenciones a los productos agropecuarios.

política de "no discriminación" al agro es también parte de la influencia que ejerce el *lobby* agropecuario.

En este recorrido se muestra que las políticas públicas agropecuarias *macristas* son un reflejo de la demanda corporativa empresaria. Las tres principales medidas del gobierno de *Cambiemos*: baja de retenciones, devaluación y desregulación de la liquidación de divisas benefician esencialmente al segmento de los exportadores y grandes productores. En tanto que los pequeños productores de la agricultura familiar sufren el vaciamiento y recorte presupuestario de las políticas que los tienen como destinatarios. Asimismo, el gobierno de Macri no ha implementado una sola política de segmentación para pequeños productores, ni en el caso de las retenciones ni para la lechería.[28]

Cuando la élite económica controla de manera directa diversas áreas del Estado, disminuyendo la autonomía estatal, resulta dificultoso gestionar los conflictos que tienen lugar entre sus distintas fracciones: tanto hacia dentro del bloque agroindustrial –productores *versus* industria en el caso de las retenciones, y productores *versus* multinacionales en el caso de la propuesta de una nueva Ley de Semillas– como en el conjunto de la economía, entre el sector industrial, el sector financiero, los servicios públicos y el sector primario.

En este contexto, se vuelve indispensable prevenir el fenómeno de la *puerta giratoria*, estableciendo regulaciones a través de una renovada Ley de Ética Pública que apunte a fijar periodos de enfriamiento antes y después de ocupar cargos públicos, así como una declaración jurada de intereses. El empresariado agropecuario tiene un crítico triple rol: es principal aportante de divisas extranjeras al país, es proveedor casi exclusivo de los alimentos que consume la población, y constituye una fuente significativa de ingresos al fisco a través de las retenciones a las exportaciones. En este marco, resulta primordial fortalecer el rol del Estado en las políticas agropecuarias en el marco de una planificación a mediano y largo plazo con una visión de desarrollo integral e inclusivo. Para ello, es necesario, no solamente reponer retenciones en un porcentaje razonable, con políticas y precios diferenciados para las multinacionales y los grandes, medianos y pequeños productores, sino también restaurar la obligatoriedad de la liquidación de divisas en el mercado local.

Referencias bibliográficas

de Anchorena, B. (2017). La autonomía en disputa: capacidades estatales y poder empresario en el conflicto agropecuario argentino de 2008. *Tesis de Maestría.* UNSAM-Georgetown: Proquest.

Banco Mundial (2017). *Governance and the Law.* Washington: Banco Mundial.

28 En 2018 han cerrado alrededor de 600 tambos.

Canelo, P. y Castellani, A. (2016). Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del Presidente Mauricio Macri. *Informe de Investigación Nº 1 del Observatorio de las Elites Argentinas de IDAES-UNSAM.* Buenos Aires, UNSAM.

Carpenter, D. y Moss, D. (2014). *Introduction*. En D. Carpenter y D. Moss (Eds.). *Preventing Regulatory Capture* (pp. 1-22). New York: Cambridge University Press.

Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios: la construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo.

Culpepper, P. (2015). Structural power and political science in the post-crisis era. *Business Politics.* Nº 17, Issue 3, 391-409.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy. States and industrial transformation*. New Jersey: Princeton University Press.

Fairfield, T. (2015). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Garin, R. y Morales, P. (2016). Elites y Regulación: Conflictos de Interés, *Lobby* y Puerta Giratoria. *Documento de trabajo del Centro de Análisis e Investigación Política*. Santiago de Chile: CAIP.

Gras, C. (2012). Empresarios rurales y acción política en Argentina. *Estudios Sociológicos*. Vol. 30, Nº 89, 459-487.

Hacker, J. y Pierson, P. (2002). Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State. *Politics and Society.* Vol. 30, Nº 2, 277-325.

Haggard, S., Maxfield, S. y Schneider, B. (1997). *Theories of Business and Business- State Relations*. En S. Maxfield y B. Ross Schneider (Eds.). *Business and the State in Developing Countries* (pp. 36-60). New York: Cornell University Press.

Hanson, J. y Sigman, R. (2013). Leviathan´s Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. *APSA Anual Meeting Paper*. Recuperado de SSRN: https://ssrn.com/abstract=1899933

Hellman, J. y Kaufmann, D. (2001). La captura del Estado en las economías en transición. *Finanzas & Desarrollo.* Vol. 38, Nº3, 31-35.

Kwak, J. (2014). *Cultural Capture and the Financial Crisis.* En D. Carpenter y D. Moss (Eds.). *Preventing Regulatory Capture* (pp.71-98). New York: Cambridge University Press.

Lindblom, Ch. E. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Martínez Nogueira, R. (1988). *Las organizaciones corporativas del sector Agropecuario*. En O. Barsky (Ed.). *La agricultura pampeana, problemas y perspectivas* (pp. 295-322). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Miliband, R. (1969). *The State in Capitalist Society*. London: Weidenfeld & Nicolson.

O'Donnell, G. (1977). Estado y Alianzas en la Argentina 1956-1976. *Desarrollo Económico*. Vol. 16, Núm. 64, 223-554.

O´Farrell, J. (2015). Economía Política de los Derechos de Propiedad Intelectual de las semillas en Argentina: Actores, Regulaciones y Proceso de Negociación (1996-2014). Trabajo presentado en *el 12º Congreso Nacional de Ciencia Política.* SAAP, Mendoza, Argentina.

OCDE. (2009). *Revolving Doors, Accountability and Transparency - Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis*. Paris: OCDE.

Schneider, B. R. (1999). Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente. *Desarrollo Económico*. Vol. 3, Nº 153, 45-75.

Schneider, B. R. (2010). *Business Politics in Latin America: Patterns of Fragmentation and Centralization.* En D. Coen, W. Grant y G. Wilson (Eds.). *The Oxford Handbook of Business and Government* (pp. 307-329). New York: Oxford University Press.

Schneider, B. R. y Karcher, S. (2012). La política de las empresas en Latinoamérica: investigando sus estructuras, preferencias e influencia. *Revista Apuntes.* Vol. XXXIX, N° 70, 7-28.

Smith, A. (1776). *Wealth of nations.* Disponible en: http://political-economy.com/wealth-of-nations-adam-smith/

Stigler, G. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*. Vol. 2, Issue 1, 3-21.

Transparencia Internacional (2010). Reglamentar el fenómeno de la puerta giratoria. *Documento de trabajo Nº 6.* Berlín: Transparencia Internacional.

CAPÍTULO IX

Intereses en conflicto en tiempos de Macri:

La imperiosa necesidad de un nuevo régimen legal frente al fenómeno CEOcrático

Por Guillermo Carmona

Introducción

La llegada de Mauricio Macri al poder en la Argentina, en diciembre de 2015, generó una alta expectativa de cambio en materia de transparencia en la administración pública. Sin embargo, la presentación del gabinete nacional por parte del nuevo presidente llamó la atención pública por lo que fue percibido como un fenómeno novedoso respecto del anterior gobierno: el fuerte vínculo de muchos de sus integrantes con corporaciones y factores de poder económico. Rápidamente surgieron cuestionamientos por la presencia de conflictos de interés que derivaron en denuncias administrativas ante la Oficina Anticorrupción y en denuncias penales.

La calificación del gabinete como "CEOcrático" (por CEO, cuyas siglas en inglés se refieren a los *Chief Executive Officer*) fue adoptada por buena parte de la oposición y ganó espacio entre la prensa crítica al gobierno. Expresiones y términos poco usados o en desuso como *conflictos de interés*, *puerta giratoria*, *captura de la decisión estatal*, entre otros, cobraron una notoria relevancia en la descripción del nuevo fenómeno. En los primeros pasos del gobierno se fue evidenciando que no sólo se trataba de un gabinete en el que sus integrantes presentaban una estrecha vinculación con el *establishment* económico, sino que también ocupaban posiciones en situaciones de conflictos de interés.

En este contexto, el predominio de los intereses de clase sobre los vínculos de naturaleza política o partidaria apareció como uno de los aspectos más característicos del gobierno macrista. Desde el momento de la asunción de Macri quedó evidenciada la decisión de instrumentalizar al Estado poniéndolo al servicio de los sectores representativos de la economía concentrada. Tal situación fue concretada mediante la incorpora-

ción masiva de ejecutivos de empresas asociadas al *establishment* económico con fuertes vínculos preexistentes con el presidente y su entorno, y mediante la acelerada adopción de medidas para favorecer a esos sectores, como fueron la disminución o eliminación de retenciones a los productos agrícolas de la pampa húmeda (trigo, maíz, soja, especialmente), la desarticulación de los mecanismos de administración del comercio exterior y la flexibilización de los dispositivos regulatorios de los flujos financieros.

En este capítulo, pondré atención en mi análisis en el primero de los aspectos señalados, el relativo a la incorporación de ejecutivos de empresas a la función pública, aunque considero necesario resaltar que tal decisión mantiene en el gobierno de Macri una estrecha vinculación y correspondencia con las políticas implementadas en su gobierno para favorecer a los sectores concentrados de la economía y a los especuladores financieros, lo que explica el crecimiento de la percepción en la sociedad argentina de que estamos en "un país atendido por sus propios dueños". El análisis de la respuesta institucional a los vacíos legales existentes será el tema central en este capítulo.

Caracterización del gobierno de Macri: conflictos de interés y captura de la decisión estatal por las corporaciones económicas

Entre las caracterizaciones más frecuentes del gobierno de Mauricio Macri se destacan aquellas que vinculan a la administración macrista con connotaciones económicas y financieras: "gobierno de ricos y para ricos", "CEOcracia", "presidente *offshore"* o "gabinete *offshore".* También han sido resaltados los rasgos de nepotismo que exhibe la administración de *Cambiemos*. Desde el gobierno, en general, no se ha manifestado incomodidad con tales calificativos, e incluso se ha pretendido resaltar los supuestos atributos de los integrantes del "mejor equipo de los últimos 50 años", hombres y mujeres que habrían dejado la comodidad de sus exitosas trayectorias en la esfera privada para consagrarse al servicio público. La *meritocracia* ha sido uno de los argumentos utilizados por el oficialismo para darle un barniz conceptual a una situación que choca con los más elementales criterios de transparencia y de sentido democrático de la función pública.

Di Marco (2017) brinda una acabada caracterización sobre el macrismo al abordar la "historia íntima y secreta de la elite argentina que llegó al poder" en un libro en el que, sin ocultar sus simpatías por el gobierno, desmenuza las particularidades económicas y sociales que éste presenta. No es la originalidad de la calificación como "elite argentina" –utilizada profusamente en notas periodísticas y enfoques académicos– lo que se destaca en la obra, sino la autopercepción que trasunta de los propios protagonistas entrevistados por la autora y la perspectiva de valoración abiertamente positiva que destaca de las relaciones de poder económico preexistentes y los vínculos de clase que el gobierno expresa. Es importante resaltar que el carácter de elite no lo otorga en este caso la mem-

brecía a un gobierno, sino que se trata de un grupo que se autopercibe como elite, que llega al gobierno, que lo asume como propio y lo impregna de una cosmovisión compartida, fuertemente marcada por el origen, intereses económicos y lazos sociales que la articulan como elite.

Con la llegada de Macri a la presidencia, el acceso al poder de una elite económica generó una fuerte y creciente tensión entre el interés privado que encarnan los integrantes del gabinete y sus subalternos y el interés público que se espera que resguarden esos mismos funcionarios. Esas tensiones se presentan como escandalosos conflictos de interés y dan lugar a frecuentes incompatibilidades, que desde la propia elite en el gobierno han intentado naturalizar, aprovechando la laxitud del marco jurídico relativo a la ética en el ejercicio de la función pública y del régimen penal. En efecto, la incorporación masiva de gerentes, directores, accionistas, consultores y asesores de empresas a la función pública ha sido posibilitada por un débil régimen legal. De encontrarse vigente la ley 25.188 en su redacción original, muchos de los actuales Ministros, Secretarios, Subsecretarios y funcionarios de organismos de control de empresas concesionarias de servicios públicos no podrían siquiera haber asumido sus funciones, dada la existencia de situaciones indicativas de conflictos de interés que la ley consagraba.

Si bien la presencia de altos ejecutivos de empresas en cargos jerárquicos del Estado nacional no es novedosa, resulta inédita la experiencia macrista por lo numerosa, extensiva y visible que resulta en el gabinete la participación de funcionarios reclutados de la actividad privada. Un estudio pionero en el abordaje de esta nueva realidad ha sido el producido por Canelo y Castellani (2016) desde el Observatorio de las Elites Argentinas de la Universidad Nacional de San Martín. Las autoras destacan que el nuevo gobierno llevó a veintiuno el número de ministerios que integran el Poder Ejecutivo, seis más de los existentes en 2015. De esta manera, se transforma en el gabinete más numeroso de las últimas décadas. Hay que señalar aquí el proceso de fragmentación que sufrieron las estructuras relacionadas con la gestión económica, la que se reconvirtió en nuevas estructuras. Sin dudas que esta decisión está directamente vinculada con el nivel de especialización que requiere el nuevo patrón de acumulación que expresa el proyecto macrista, asociado directamente a la valorización financiera y el mercado. Hacia fines del año 2016, eran 367 los cargos jerárquicos que reflejaba la nueva estructura.

La investigación reveló también que el primer gabinete de Mauricio Macri es homogéneo en términos de edad, fuertemente "metropolitano y centralista", siendo sus integrantes, en su mayoría, provenientes de la gestión de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Formados en carreras tradicionales vinculadas al derecho, la economía y las ingenierías, resulta relevante para la caracterización del perfil de los miembros del gobierno que el 35% de los graduados y el 70% de quienes ostentan títulos de posgrado, se

hayan formados en universidades privadas. En este sentido, corresponde señalar que los perfiles curriculares de las principales universidades privadas de nuestro país responden a una impronta ideológica promercado asociada a grupos específicos de poder. Su incidencia en las estructuras de pensamiento y la constitución de valores de sus egresados es notoriamente relevante. La llegada de estos nuevos perfiles profesionales incide en las nuevas formas organizativas y de gestión que se aplican en la administración pública nacional. El *management* y la aplicación de criterios propios de la gerencia corporativa han invadido la gestión. Un aspecto que denota la escasa preocupación y hasta cierta indiferencia en relación con la actividad política, lo revela el hecho de que sólo el 16% de los miembros del primer gabinete participaban activamente de alguna actividad político-partidaria. De ese pequeño porcentaje, el 68% militaba en el PRO, 24% en la UCR y el resto en otras estructuras de menor peso en la alianza gobernante.

Ese trabajo de Canelo y Castellani revela que el 31% de los funcionarios incorporados a la administración nacional, se ha desempeñado en cargos gerenciales en empresas privadas. Es interesante advertir que la gran mayoría de quienes provienen de actividades corporativas colonizaron preferentemente los puestos relacionados con la economía como Hacienda, Energía, Agroindustria y Producción. Son justamente las áreas asociadas a las estructuras de gestión de la economía, con un total de 82 cargos, donde recalaron la mayor proporción de CEOs. El caso más paradigmático lo constituye el área de Energía donde fueron nombrados el 50% de ex CEOs del total del gabinete nacional. El mismo ex Ministro del área fue, durante más de treinta años, presidente de la filial argentina de la petrolera Shell y vicepresidente de Suministros para América Latina de la misma empresa a nivel mundial. A nivel gremial, el empresario se desempeñó como presidente de la Cámara de la Industria del Petróleo. Las autoras de la investigación señalan en su trabajo que "es el plantel que presenta los mayores riesgos por conflicto de interés, ya que gran parte de los funcionarios vienen de ocupar altos cargos en empresas del sector energético" (Canelo y Castellani, 2016: 133).

Las corporaciones sectoriales han tenido fuerte incidencia en nombramientos vinculados a las áreas de Agroindustria y Producción. Allí los CEOs representan el 27% y el 39%, respectivamente. En este sentido, hay que resaltar que "más del 80%" formó parte de organizaciones representantes de negocios empresarios. Sólo para ejemplificar, el ministro de Agroindustria, Luis Miguel Etchevehere, era presidente de la Sociedad Rural Argentina (SRA) antes de asumir el cargo. Por otro lado, es en el área de Hacienda donde, alrededor de un 60% de los funcionarios, han utilizado la puerta giratoria público-privado como trampolín para acceder a los más altos puestos de la gestión púbica. Tal como lo señala el estudio mencionado, en estas estructuras es donde recalaron quienes ocupaban "cargos jerárquicos en bancos y grandes empresas financieras" (Canelo y

Castellani, 2016: 133). Sin embargo, la eficacia de la presencia de CEOs en la gestión de *Cambiemos* radica en su capacidad para colonizar las decisiones de mayor relevancia e impacto político de la gestión. La Jefatura de Gabinete de Ministros y las Secretarías de la Presidencia está integrada por funcionarios que exhiben rodaje político, una fluida llegada al Presidente y fuertes vinculaciones económicas. Es interesante señalar, como lo revela el estudio, que muchos de estos funcionarios políticos son CEOs "vinculados con las ocupaciones empresarias de Macri" (Canelo y Castellani, 2016: 134).

En un reciente trabajo de Castellani (2018), también realizado en el marco del Observatorio de las Elites Argentinas de la Universidad de San Martín, se revela que, a junio de 2018, 269 funcionarios nacionales registran 890 participaciones en empresas privadas constituidas en el país o en el extranjero. Se aclara además que el 50% son cargos en sociedades anónimas locales y 33% de los cargos son en empresas radicadas en el exterior. Impregnado ideológicamente por el neoliberalismo más extremo, el gobierno ha incrementado los cargos jerárquicos del Estado, ha degradado sus funciones y las responsabilidades principales de las estructuras gubernamentales, ha capturado para las corporaciones empresarias la decisión estatal y ha resignado al mercado las tareas de autorregulación y asignación de los recursos.

La profundización de la crisis económica y financiera y el acuerdo del gobierno con el Fondo Monetario Internacional han provocado una serie de medidas de ajuste entre las que se encuentra una reestructuración del gabinete nacional decidida por Macri a principios de septiembre de 2018. La reducción de la cantidad de ministerios y la transformación de los ministerios eliminados en secretarías (con la única excepción del Ministerio de Modernización, cuyas funciones pasaron a la Jefatura de Gabinete de Ministros, ocupando el anterior ministro de Modernización la Vice Jefatura de Gabinete) han sido los ejes fundamentales de la reestructuración ministerial adoptada mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 801/2018.

Un primer análisis de los cambios en la composición ministerial permite concluir que se mantiene en el gabinete nacional una fuerte presencia de funcionarios portadores de conflictos de intereses latentes, actuales o potenciales. De hecho, quienes fueron ministros continúan en sus cargos como secretarios, con la sola excepción ya mencionada del ex ministro de Modernización. La salida de los dos vice jefes de Gabinete, personas fuertemente ligadas a influyentes sectores actores económicos, no cambia en lo sustancial el perfil fuertemente *CEOcrático* del gabinete.

Especial referencia merece el artículo 2° del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 801/2018, modificatorio del artículo 8° de la Ley de Ministerios que dispone que "Cada Ministerio podrá proponer al PODER EJECUTIVO NACIONAL la creación de las Secretarías de Gobierno, Secretarías o Subsecretarías que estime necesario de conformi-

dad con las exigencias de sus respectivas áreas de competencia. Las funciones de dichas Secretarías de Gobierno, Secretarías o Subsecretarías serán determinadas por decreto." Desde la oposición se ha advertido que la creación de las denominadas Secretarías de Gobierno pone en duda el objetivo de ahorro presupuestario que se pretende hacer con la supresión del rango ministerial para las áreas desjerarquizadas y el mantenimiento de estructuras políticas de conducción sobredimensionadas con competencias y estructuras de funcionamiento degradadas.

Por otro lado, la desjerarquización de las áreas de Salud, Ciencia y Tecnología, Ambiente, Trabajo y Cultura, antes ministerios y ahora secretarías, ha generado fuertes reacciones de amplios sectores de la sociedad que visualizan la profundización del sesgo neoliberal del gabinete. Se trata de áreas gubernamentales fundamentales para el desarrollo humano y social del país que se verán fuertemente afectadas en su funcionamiento como consecuencia de la privación del rango ministerial.

Será de especial importancia la realización de nuevas investigaciones académicas que apunten a determinar cuán eficaces serán estas medidas en vistas a la solución de la crisis y cuánto de maquillaje racionalizador encierran. Existe una marcada sospecha de que las decisiones adoptadas propician ruidosos cambios para que, en realidad, no cambie nada. Si tal situación ocurriera será especialmente grave en lo relativo a la perduración de conflictos de intereses entre los integrantes del gabinete nacional y al impacto que tienen en materia de corrupción gubernamental y empresarial.

El marco normativo de regulación y control de las incompatibilidades y conflictos de intereses

La reforma constitucional del año 1994 introdujo en el artículo 36 de la Constitución Nacional la cuestión de la ética pública. Tal artículo encabeza el capítulo segundo de la primera parte, titulado "Nuevos derechos y garantías". Caputi (2000: 11) señala que "lo cierto es que los constituyentes no sólo catalogaron como 'atentado al sistema democrático' el enriquecimiento ilícito, calificándolo como delito contra el Estado, sino que además incorporaron la 'cláusula ética' cuando impusieron al Congreso el deber de sancionar una ley de ética en el ejercicio de la función pública (obligación que demoró más de cinco años en cumplir)". Esta autora destaca que en el derecho administrativo se produjo un incremento en las muestras de interés sobre la ética pública y los mecanismos que tienden a favorecerla motivado no sólo en lo dispuesto por el artículo 36 de la Constitución Nacional, sino también en la normativa que se dictó en consecuencia: la ley 25.188 de ética en el ejercicio de la función pública y la ley 24.759 que aprobó la Convención Interamericana contra la Corrupción; normas reglamentarias entre las que se destacan el decreto 152/97 por el cual se creó la Oficina Nacional de Ética Pública y

el decreto 41/99 por el que se aprobó el Código de Ética de la Función Pública aplicable a los funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional. La autora señala que se trató de una "importante renovación normativa, acompañada por la doctrina y con algunos antecedentes en el derecho comparado, que responde a legítimas exigencias de la sociedad."

La ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública estableció los criterios generales para el desempeño de todo particular en el ámbito público, sea cual fuere el medio de acceso a dicha función (elección directa, voto popular, concurso) y en su Capítulo V especificó las "incompatibilidades y conflictos de interés". El artículo 13 de la Ley 25.188 estableció el marco general de las incompatibilidades derivadas de conflictos de intereses preceptuando que "es incompatible con el ejercicio de la función pública:

a. dirigir, administrar, representar, patrocinar, asesorar, o, de cualquier otra forma, prestar servicios a quien gestione o tenga una concesión o sea proveedor del Estado, o realice actividades reguladas por éste, siempre que el cargo público desempeñado tenga competencia funcional directa, respecto de la contratación, obtención, gestión o control de tales concesiones, beneficios o actividades;
b. ser proveedor por sí o por terceros de todo organismo del Estado en donde desempeñe sus funciones."

El artículo 14 de esa misma Ley vedaba a "aquellos funcionarios que hayan tenido intervención decisoria en la planificación, desarrollo y concreción de privatizaciones o concesiones de empresas o servicios públicos" "su actuación en los entes o comisiones reguladoras de esas empresas o servicios". El artículo 15 establecía un preciso límite a la puerta giratoria al determinar que "las inhabilidades o incompatibilidades establecidas en los artículos precedentes regirán, a todos sus efectos, aunque sus causas precedan o sobrevengan al ingreso o egreso del funcionario público, durante el año inmediatamente anterior o posterior, respectivamente."

Resumiendo, podemos afirmar que la concepción original de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública contemplaba criterios estrictos en relación con la regulación de los conflictos de intereses y las consecuentes incompatibilidades, estableciendo: a) la incompatibilidad para el ejercicio de la función pública para aquellos que denoten vinculaciones con empresas cuando el cargo tenga competencia funcional directa con las actividades de esas empresas; b) la incompatibilidad para el ejercicio de la función pública para los proveedores del Estado; c) la prohibición de participación en entes reguladores de servicios públicos para aquellos que hayan participado en la planificación, desarrollo y concreción de procesos de privatización o concesión. La incompatibilidad

por conflicto de interés era extendida por el texto original de la ley a un año antes y un año después de la fecha de acceso al cargo y la fecha de finalización de la función, con lo que contemplaba a la puerta giratoria en el doble sentido: de entrada, desde las empresas hacia el Estado y de salida, del Estado hacia las empresas.

Cabe ser destacado que, ya en aquella versión original, la ley era considerada excesivamente flexible frente al fenómeno de la "puerta giratoria", que mediante el perverso sistema circular entre "empresas-Estado-empresas" posibilitaba que las mismas personas pudieran encontrarse alternativamente de ambos lados del mostrador, representando a los privados, tomando decisiones por el Estado y volviendo a representar a los mismos privados sin solución de continuidad, mediante el cumplimiento de exigencias de "hibernación" durante periodos de tiempo reducidísimos, lo que Gordillo (2016: 161) denomina "permisión inmoral", en referencia a la posibilidad de pasar en forma directa del sector privado al público y viceversa.

La debilidad institucional aprovechada por el macrismo al momento de la incorporación masiva de CEOs fue provocada por la modificación realizada durante el gobierno de Fernando De la Rúa a instancias de su ministro de Economía, Domingo Cavallo. El Congreso Nacional otorgó una amplísima delegación legislativa mediante la Ley 25.414 que derivó, entre otras medidas, en el decreto 862/2001, provocándose por la vía del decreto la modificación de una ley fundamental, como es la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública. Entre otras medidas contrarias al interés público, el Decreto 862/2001 dejó sin efecto la prohibición de que los funcionarios que habían participado en procesos de privatización o concesión de servicios públicos integraran organismos de control, estableciendo un breve plazo de incompatibilidad, e introdujo la renuncia y abstención de tomar intervención como vía de "desvinculación" para evitar incompatibilidades. De esta manera, estableció una vía de escape a las incompatibilidades establecidas originariamente por la ley para aquellos que mantuvieran conflictos de intereses, vía de escape de la que hoy el gobierno nacional hace uso y abuso. La "filosofía" que inspiraba a ese decreto es consagratoria del criterio de la superioridad de la actividad privada empresarial sobre la actividad estatal. Los considerandos del decreto 862/2001 son elocuentes y las consecuencias de lo que dispone, nefastas.

El decreto 862/2001 pretendió encontrar un justificativo constitucional en el artículo 16 de la Constitución Nacional que dispone que "todos los habitantes son iguales ante la ley y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad", desconociendo los criterios de predominio del interés público sobre el privado que surgen de la propia Constitución. En el decreto también se recurre al argumento de la necesidad de "mayor eficiencia" del Estado que se lograría mediante la incorporación de los más idóneos según el criterio de superioridad de la actividad privada sobre la pública. Se elude

así la consideración de que los conflictos de interés no sólo potencian el choque entre el interés público y el privado, sino que también pone en riesgo la libre competencia entre privados mediante las posiciones de privilegio que se otorgan a quienes ocupan la función pública en conflictos de interés, cuando lo que corresponde es que el Estado sea garantía de imparcialidad.

La respuesta político-institucional al nuevo fenómeno

La masividad del fenómeno *CEOcrático* produjo como consecuencia que la oposición política planteara duros cuestionamientos al entrelazamiento de intereses entre empresas y funcionarios. La decisión de Macri de gobernar por casi cuatro meses mediante Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), alegando que el Congreso de la Nación estaba en receso, dio lugar a un importante número de normas reglamentarias cuyo contenido favorecía a empresas con las que ciertos funcionarios mantenían vinculación, siendo el caso del ministro de Energía, Juan José Aranguren –CEO de Shell hasta el momento en que Macri asumió el gobierno y accionista de esa empresa al mismo tiempo que ministro– el inicialmente más escandaloso. El otro frente que motivó las reacciones de la oposición estuvo relacionado con el lamentable papel jugado por la Oficina Anticorrupción que, lejos de cumplir su rol de impulso a medidas aptas para evitar la captura de la decisión estatal por parte de las corporaciones, impartió instrucciones sobre cómo eludir la sanción legal ante situaciones de conflictos de interés.

Como consecuencia del nuevo cuadro de situación, la oposición promovió denuncias penales y duros requerimientos al organismo de control, por un lado, y aparecieron iniciativas legislativas, por otro. Entre ellas, un grupo de legisladores opositores presentamos un proyecto de ley[1] que tiene por objetivo fundamental incorporar a la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública N° 25.188 y sus modificatorias, una clara identificación de graves situaciones de conflicto de interés que en el actual texto de la norma se encuentran excluidos como tales, en desmedro del interés público, lo que posibilita que las decisiones del gobierno nacional sean adoptadas en favor de empresas del sector privado y, en concretas situaciones, provoquen efectivos perjuicios para el interés público y para el patrimonio del Estado. Asimismo, nuestro proyecto actualiza las incompatibilidades que establece la ley frente a situaciones que son generadoras de la presunción de existencia de conflictos de intereses y establece nuevas obligaciones

1 Expediente N° 6198-D-2016, Carmona, Guillermo y Otros, Modificaciones a la Ley 25188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública. Disponible en: http://www.diputados.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=6198-D-2016

a quienes vayan a cumplir funciones públicas a fin de combatir la corrupción que esconden los conflictos de intereses. Nuestro proyecto no sólo vuelve a la perspectiva originaria de la Ley de Ética Pública, sino que además contempla nuevas situaciones que hacen presumir la existencia de conflictos de intereses, establece incompatibilidades más específicas y expresas y dispone de plazos de habilitación para la función pública y el retorno a actividades vinculadas con empresas privadas que se ajustan a las exigencias de la defensa del interés público por sobre los intereses particulares.

Existen otras iniciativas legislativas que buscan actualizar la Ley 25.188. El análisis de las mismas permite visualizar que las iniciativas opositoras ponen énfasis en las nuevas formas de corrupción vinculadas con el fenómeno *CEOcrático*, mientras las iniciativas oficialistas lo hacen sobre una perspectiva que busca cargar las tintas sobre la denunciada corrupción de las gestiones anteriores y propone modificaciones a la ley que de manera evidente dejan vías de escape al gobierno para mantener el actual esquema de puerta giratoria, como son la declinación de la competencia a otros funcionarios en casos de incompatibilidad –práctica recomendada por la titular macrista de la Oficina Anticorrupción– o los denominados *fideicomisos ciegos*. Ese es el tenor del anteproyecto de Ley que el oficialismo ha anunciado que impulsará en el debate parlamentario.

Por el contrario, entre los fundamentos más importantes de nuestro proyecto de reforma se destacan:

- En relación con los objetivos del proyecto: se busca "incorporar a la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública N° 25.188 y sus modificatorias una clara identificación de graves situaciones de conflicto de interés que en el actual texto de la norma se encuentran excluidos como tales, en desmedro del interés público, lo que posibilita que las decisiones del gobierno nacional sean adoptadas en favor de empresas del sector privado y, en concretas situaciones, provoquen efectivos perjuicios para el interés público y para el patrimonio del Estado".
- Sobre qué son los conflictos de intereses: sostenemos que "por conflicto de interés, en este contexto, ha de entenderse el conflicto que se suscita entre los deberes del funcionario público y sus propios intereses privados, sean estos profesionales, económicos, confesionales o de cualquier otra índole.
- Referido al actual fenómeno *CEOcrático* en la Argentina expresamos que: "En el actual gobierno, la incorporación masiva de gerentes, directores, accionistas, consultores y asesores de empresas a la función pública ha sido posibilitada por un débil régimen legal. En efecto, de encontrarse vigente la ley 25.188 en su redacción original muchos de los actuales Ministros, Secretarios, Subsecretarios y funcionarios de organismos de control de empresas concesionarias de servicios públicos no podrían siquiera haber

asumido sus funciones, dada la existencia de situaciones indicativas de conflictos de interés que la ley consagraba.

- En cuanto a los alcances de la norma: nuestro proyecto actualiza las incompatibilidades que establece la ley frente a situaciones que son generadoras de la presunción de existencia de conflictos de interés y establece nuevas obligaciones a quienes vayan a cumplir funciones públicas a fin de combatir la corrupción que esconden los conflictos de intereses. Además, el Estado debe poseer mecanismos de admisión de sus funcionarios que minimicen el riesgo de que se produzcan conflictos de intereses entre la función pública y el interés particular. Tales mecanismos deben prever las condiciones de reinserción de quienes han ejercido la función pública en la actividad privada, de manera de preservar los intereses públicos frente al posible aprovechamiento por parte de actores del sector privado de la información y relaciones que brinda la función pública, o bien evitar la compensación de decisiones adoptadas en favor de determinados grupos de interés mediante la garantía de empleos u otros beneficios por parte de los favorecidos por aquellas decisiones.

A partir de dichos fundamentos, proponemos las siguientes modificaciones a la Ley 25.188 impulsamos:

- La modificación del artículo 1° de la Ley 25.188, colocando al conflicto de interés como generador de las incompatibilidades y sanciones que establece la Ley de Ética Pública. Asimismo, introduce una precisa definición del conflicto de interés. En la redacción actual de la Ley 25.188 se pone en el mismo plano el conflicto de interés y la incompatibilidad, lo que puede generar confusiones al momento de la aplicación de la norma. La modificación que se propone es sustancial ya que, tomando como referencia a la Ley española, se considera que las incompatibilidades y sanciones del régimen de ética pública son la consecuencia de la existencia o presunción de la existencia de conflictos de interés.
- La modificación del artículo 2° de la Ley 25.188, introduciendo un agregado al inciso i), que incorpora explícitamente el deber de los funcionarios de abstenerse de intervenir, además de en los casos previstos como causales de excusación en el Código Procesal Civil en aquellos que surgen de la propia ley 25.188, actualmente no previstos.
- La modificación del artículo 4° de la Ley 25.188 incorporando la obligación de los funcionarios de presentación de una declaración jurada de actividades indicativas de intereses relevantes. Este es un instrumento fundamental para la detección de conflictos de intereses y se suma a la obligación de presentación de la declaración jurada patrimonial.

- La modificación del artículo 6° de la Ley 25.188, especificando el contenido de la declaración jurada patrimonial al exigir en el inciso d) que la exigencia de declarar "capital invertido en títulos, acciones y demás valores cotizables o no en bolsa, o en explotaciones personales o societarias, estén radicadas en el país o el exterior" incluye a "aquellas correspondiente a figuras financieras o societarias denominadas "*offshore*", aun cuando la legislación extranjera prevea el secreto bancario, el cual no podrá ser invocado por los funcionarios".
- La modificación del artículo 12° de la Ley 25.188 definiendo el contenido, alcances y plazos involucrados para las declaraciones juradas de actividades indicativas de intereses relevantes.
- La incorporación al artículo 13° de la Ley 25.188 el inciso c) que quedan comprendidos en las incompatibilidades establecidas en los incisos a) y b) del artículo 13° aquellos que "tengan participaciones como socio o directivo en sociedades u otras personas jurídicas, radicadas en el país o en el extranjero, que se encuentren comprendidas en las incompatibilidades mencionadas en los incisos a y b del presente artículo, las cuales serán extensibles al cónyuge, conviviente o familiar hasta el segundo grado de consanguineidad".
- La incorporación del artículo 13 bis establecer un plazo más amplio de 3 años de incompatibilidad específica para los funcionarios del artículo 5° inciso f), es decir Jefe de Gabinete de Ministros, Ministros, Secretarios y Subsecretarios del Poder Ejecutivo Nacional.
- El restablecimiento del artículo 14° de la Ley 25.188 en su versión original anterior al Decreto 862/2001, por lo cual queda vedada de manera absoluta la posibilidad de que quienes participaron con carácter decisorio en la privatización de empresas públicas o en concesiones de servicios públicos formen parte de los entes reguladores. La propuesta de modificación incorpora igual incompatibilidad para cónyuges, convivientes o familiares hasta el segundo grado de consanguineidad de tales funcionarios.
- La modificación del artículo 15° de la Ley 25.188, volviendo en lo sustancial a la redacción de ese artículo anterior al Decreto 862/2001, aunque extendiendo el plazo de 1 a 2 años. Incorpora, además, a cónyuges, convivientes o familiares hasta el segundo grado de consanguineidad de tales funcionarios en los alcances de la incompatibilidad.

Conclusiones

Los conflictos de interés en el gobierno de Mauricio Macri se han transformado en la principal y más grave fuente generadora de situaciones de corrupción que involucran a los miembros del gabinete nacional. Se trata de un fenómeno generalizado en el actual

gobierno argentino que ha sido posibilitado por una legislación permisiva que no contempla los complejos mecanismos que permiten que la decisión estatal sea capturada por las corporaciones económicas. Se puede concluir que:

1. El nuevo fenómeno *CEOcrático* puso a la luz una serie de debilidades institucionales y lagunas en las regulaciones legales de los conflictos de interés que han posibilitado la consolidación de una elite económica en el poder en abierta violación de elementales criterios de ética en la función pública.
2. La percepción del nuevo fenómeno *CEOcrático* ha generado una serie de reacciones desde la oposición política, siendo las que han tenido mayor impacto en la opinión pública las denuncias judiciales de situaciones que involucran a funcionarios de la administración macrista en la comisión de presuntos delitos vinculados con situaciones de conflictos de interés. El caso *Correo Argentino* ha sido caso paradigmático de captura de la decisión estatal en favor de los intereses privados del grupo familiar del propio presidente.
3. Ante el fenómeno *CEOcrático* se impone la necesidad de regulación de la *puerta giratoria* entre las corporaciones económicas y el Estado para poner límites a los conflictos de interés, lo que implica una redefinición de las incompatibilidades para el ejercicio de la función pública.
4. El Congreso de la Nación debe asumir plenamente la competencia que le confiere el artículo 36 de la Constitución Nacional promoviendo una legislación en materia de Ética en el Ejercicio de la Función Pública que contemple las sofisticadas formas de control por parte de los actores económicos de la decisión estatal. Desde la oposición parlamentaria se han presentado iniciativas en tal sentido.
5. Cualquier reforma del régimen legal vigente en materia de conflictos de interés debe contemplar que el actual régimen es más laxo que el que originalmente establecía la ley de ética pública 25.188. Sin embargo, no sólo resulta necesario restablecer las restricciones a la puerta giratoria existentes en el texto legal anterior al decreto 862/2001, sino hacerlo más abarcativo en la determinación de los casos contemplados, extendiendo las regulaciones de la puerta giratoria a cónyuges, convivientes y parientes hasta el segundo grado, y por lapsos temporales más amplios que impidan que personas portadoras de conflictos de interés pasen sin mayores limitaciones temporales de un lado al otro del mostrador.
6. Asimismo, se ha tornado imprescindible contemplar un régimen de declaraciones juradas que permita no sólo el control sobre la evolución del patrimonio de los funcionarios y ex funcionarios, sino también la determinación de la participación en

actividades indicativas de conflictos de interés actual o potencial. La obligación de la declaración de las actividades *offshore* es otro de los aspectos que un nuevo marco legal debe contemplar, e incluso se debe regular la prohibición de la función de pública a aquellas personas que han desarrollado o desarrollan actividades *offshore* en violación del régimen legal argentino por implicar evasión fiscal, lavado de activos u otras figuras penales contempladas en el régimen tributario y penal de nuestro país.

7. Finalmente, así como es necesaria una nueva regulación legal que ponga límites a la puerta giratoria, el Congreso Nacional debe abordar la imprescindible creación de instrumentos de control que garanticen autonomía del poder político a los organismos encargados de aplicar la Ley de Ética en la Función Pública. Sin ello, toda reforma referida a los conflictos de interés y a las incompatibilidades corre el riesgo de quedar en el plano de las buenas intenciones.

Referencias bibliográficas

Canelo, P. y Castellani, A. (2016). ¿El Imperio de los *CEOs? Una radiografía del primer gabinete nacional del gobierno de Macri.* En A. Lijalad (Comp.). *Plan Macri. Argentina gobernada por las corporaciones* (pp. 129-136). Buenos Aires: Peña Lillo-Ediciones Continente.

Canelo, P. y Castellani, A. (2016). Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri. *Informe de Investigación Nº1 del Observatorio de las Elites Argentinas del IDAES-UNSAM.* Buenos Aires: IDAES-UNSAM. Disponible en: http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites argentinas/informeN1.pdf

Castellani, A. (2018). Cambiemos S.A. Exposición a los conflictos de interés en el gobierno nacional. Los funcionarios con participación en empresas privadas a junio de 2018. *Informe de Investigación Nº1 del Observatorio de las Elites Argentinas del IDAES-UNSAM.* Buenos Aires: IDAES-UNSAM. Disponible en: http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2018/08/Informe-N5-Observatorio.pdf

Caputi, Ma. C. (2000). *La Ética Pública*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.

Di Marco, L. (2017). *Macri. Historia íntima y secreta de la elite argentina que llegó al poder.* Buenos Aires: Penguin Ramdom House Grupo Editorial S.A.

Gordillo, A. (2016). *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 4. El Procedimiento Administrativo.* Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

TERCERA PARTE

Deuda, Fuga y Rentismo de las elites latinoamericanas

CAPÍTULO X

De vuelta al *status quo*

Deuda e inserción financiera internacional durante la gestión Cambiemos

Por Francisco J. Cantamutto y Pablo Nemiña

Introducción

La reducción del peso del endeudamiento externo sobre la economía de la Argentina es acaso uno de los principales legados del período kirchnerista. El *stock* de deuda pública a finales del año 2015 era del 35% del Producto Bruto Interno (PBI), y buena parte de ella estaba en manos de otros organismos públicos. Resultado de la necesidad (la cesación de pagos impedía financiarse en los mercados financieros globales) y la convicción de promover un modelo de acumulación que no estuviera expuesto a la volatilidad de los flujos financieros externos privados, la política de desendeudamiento disminuyó de manera considerable la injerencia directa de los acreedores internacionales, las instituciones que promueven sus intereses como el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el sector financiero en general en la política local. Por supuesto, estos actores continuaron presionando por diversas vías para influir en las decisiones de política económica, con diverso grado de éxito.

No obstante, a partir del triunfo de la coalición *Cambiemos* se produjo en la Argentina un giro conservador en la política financiera externa que, en línea con los procesos de neoliberalismo tardío en la región (García Delgado y Gradin, 2017), generó un retroceso en términos de autonomía y profundizó la dependencia (Riggirozzi y Tussie, 2017). Esta nueva política financiera puede caracterizarse a partir de tres elementos. En primer lugar, el endeudamiento externo se consolidó como la principal fuente de entrada de divisas, atraído por una política monetaria que alienta la especulación financiera. Para eso, la actual gestión resolvió rápidamente el litigio con los fondos buitres gracias a una oferta generosa, que reconoció todos sus reclamos (incluido el pago de las costas legales) con

un descuento del 25%. Desde entonces, la Nación, provincias y empresas encararon un programa de endeudamiento inédito por su magnitud y variedad de activos emitidos.

En cuanto al segundo elemento, hubo un repliegue hacia posiciones más conservadoras en términos de la gobernanza financiera internacional. Al virtual abandono del debate en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) por la difusión de los principios de restructuración de deuda soberana, se suma un repliegue en la participación en estrategias de financiamiento regional como el Banco del Sur, y la preferencia de las plazas y bancos estadounidenses e ingleses como espacios y acreedores privilegiados.

Por último, el tercer elemento y con el fin de reforzar los gestos de sobre adaptación a las lógicas de poder dominante en las finanzas internacionales y en línea con el acercamiento a los Estados Unidos y las potencias tradicionales (Simonoff, 2017: 4), el gobierno revitalizó el vínculo con las instituciones financieras tradicionales con sede en Washington. Ante la evidencia que ese giro no potenciaría, *per se*, las inversiones reales externas en la economía, el gobierno diversificó sus vínculos económicos a partir de reflotar el acuerdo comercial con la Unión Europea, o potenciar las inversiones rusas y chinas en infraestructura, transporte y energía. Un ejemplo de este posicionamiento pragmático fue la estrategia frente a la crisis cambiaria, que combinó la suscripción de un acuerdo de financiamiento con el FMI con el interés por ampliar el *swap* con China (*Financial Times*, 5/6/18). Según Corigliano (2018: 72), se trata de una estrategia de política exterior flexible que combina ideología y pragmatismo.

Este capítulo se organiza en tres apartados. En el primero, con el fin de comprender el vínculo entre la deuda y el neoliberalismo tardío, se revisan algunos puntos básicos que tuvo esta relación en el pasado reciente. Luego, se analiza en detalle la evolución de la deuda externa durante los primeros treinta meses de la gestión de *Cambiemos*. Por último, se analizan las características e implicancias del regreso del FMI a la Argentina. El capítulo se cierra con un apartado de conclusiones.

El endeudamiento externo en la Argentina reciente

La deuda suele presentarse como un instrumento para favorecer el crecimiento, en la medida en que permite financiar con recursos ajenos las inversiones necesarias. A pesar de ello, considerando el fenómeno a nivel agregado, la deuda compone un mecanismo de sujeción externa para los países. Esto opera en diferentes niveles, desde los estrictamente económicos –la remisión al exterior de pagos de intereses y capital que dejan de estar disponibles para el uso local–, hasta los políticos –la imposición de diversas condicionalidades a la política económica para evitar los reclamos de acreedores– (Toussaint, 1998). Los organismos multilaterales de crédito operan como guardianes en última

instancia de esta lógica, aunque su relevancia como prestamistas para la Argentina no siempre sea la mayor (Brenta, 2008).

A partir de los años '70, la integración financiera global reconoció una fuerte profundización y ampliación, alcanzando ritmos de expansión muy por encima de la producción. América Latina participó de manera tardía en el acceso a fondos disponibles en esa década, pactando condiciones cuyo carácter desventajoso se hizo evidente en la siguiente década, atravesada por la crisis de la deuda (Bulmer-Thomas, 1998). El proceso de reestructuración de las deudas estuvo plagado de tensiones, culminando a fines de la década en un consenso por parte de los acreedores en torno a las reformas estructurales que los países deudores debían realizar para evitar nuevas crisis –omitiendo, por supuesto, toda responsabilidad de su parte–. Este "consenso" permeó los programas económicos de los gobiernos locales incluso cuando sus recomendaciones no estuvieran de manera explícita en las negociaciones de la deuda, pues constituían la receta para mejorar su relación con los acreedores. Así, en directa asociación con la deuda, las reformas estructurales neoliberales ganaron la agenda de los ´90.

Vale la pena enfatizar algunos rasgos más de ese proceso de reestructuración, que modificó la relación con los acreedores. Concretamente, y mediante el impulso del plan Brady, se canjearon deudas por préstamos con instituciones bancarias por títulos negociables en mercados secundarios. De esta forma, en sintonía con los cambios de las finanzas a nivel global, los acreedores se multiplicaron y se volvieron más heterogéneos (más tipos de entidades podían comprar los títulos), ganando además en anonimato. Para poder expandir la emisión de títulos negociables en las principales plazas financieras, por último, fue necesario admitir la jurisdicción extranjera en materia de resolución de conflictos, lo cual vulneró la capacidad soberana de los Estados en la gestión de la deuda. Estos rasgos dificultarían futuras reestructuraciones (Macías Vázquez, 2008).

En relación a la dinámica de la acumulación en la Argentina, a partir de la última dictadura la lógica de la deuda ha estado disociada de las necesidades de inversión, para vincularse más bien a la fuga de capitales (Basualdo, 2006; 2017). Esta situación implica una novedad en la forma en que la Argentina se inserta en la mundialización neoliberal, reforzando su carácter dependiente. Los capitales que operan en el país (tanto los locales como los extranjeros) no se ven obligados ni tentados a dar continuidad a su proceso de valorización en la economía nacional, y remiten ganancias al exterior, incluso en colocaciones de baja o nula rentabilidad (Azpiazu y Manzanelli, 2011; Pérez Artica, 2015). Existen múltiples debates en torno a la caracterización de este fenómeno (Gaggero, Rúa y Gaggero, 2015). Consideramos relevante enfatizar que del fenómeno de fuga participa un número relativamente escaso de firmas, que manejan una operatoria internacionalizada, que les facilita la transferencia de recursos al exterior (Basualdo, Nahon y Noch-

teff, 2007; Furtado, 1984). En tanto la moneda local es incapaz de fungir como reserva de valor a escala mundial, no sólo participa de la fuga el empresariado concentrado, sino también los estratos altos y medio-altos de la sociedad.

Para los segmentos no concentrados del entramado productivo, como para la sociedad en general, la fuga aparece como un fenómeno cuyas implicancias –aunque evidentes– son indirectas (Cantamutto y Schorr, 2016). Se pueden enfatizar al menos dos de estas vías de impacto. Por un lado, esta exacción reduce la tasa de crecimiento potencial de la economía; por otro lado, en tanto el Estado promueva esta lógica, lo obliga a balancear las cuentas externas, involucrándose en la toma de deuda externa por fuera de sus necesidades presupuestarias. La deuda pública, pues, juega un rol macroeconómico específico en la continuidad de esta lógica de valorización del capital.

Durante la Convertibilidad, estos rasgos fueron llevados al paroxismo. Las sucesivas reestructuraciones y canjes no pudieron evitar el estallido de una severa crisis, aunque sí permitieron dilatar el momento de eclosión, magnificando sus efectos nocivos. En este contexto, cerca de la mitad de la deuda pública (87,2 mil millones de dólares) fue declarada en cesación de pagos. La gestión del kirchnerismo realizó una nueva serie de complejas reestructuraciones, que permitieron regularizar el 93% de la deuda, basándose en la lógica de pagar hasta el límite de lo compatible con el crecimiento (Cantamutto y Ozarow, 2016; Nemiña, 2012).

Para sintetizar los cambios ocurridos a partir de 2003, se puede señalar que, según declaraciones oficiales, se pagaron 192 mil millones de dólares hasta 2013. Esto no impidió que la deuda pública creciera de los 179,4 mil millones de dólares en 2003 hasta los 254 mil millones en 2015. Es decir, la deuda total creció en el período. La lógica del discurso del "desendeudamiento" (utilizado a partir de los decretos 49/05 y 1.601/05) no estaba ligada a una caída de la deuda total, sino a la mejoría en torno a una serie de indicadores de sostenibilidad. Entre ellos, considerando siempre el período 2003-2015, se destacan: i) la reducción de la cantidad de títulos y jurisdicciones; ii) un aumento de la proporción nominada de pesos (del 24,2% al 33,1%); iii) un aumento de la proporción en manos de residentes locales (pasa del 42,9% al 71,5%); iv) un aumento de la proporción de deuda intra-Estado (llega al 57% en 2015); v) una caída del peso en el PBI (del 141% al 43%); y vi) una caída del peso en las exportaciones totales (pasa 296,2% al 90,8%). En los últimos dos casos, la expansión del PBI y las exportaciones por encima del incremento de la deuda fue clave.

La dinámica explosiva de la deuda en la gestión *Cambiemos*

Con relación a la deuda pública y su relación con el PBI, el gráfico 1 ofrece una mirada de largo plazo que nos permite evaluar los cambios bajo el gobierno de *Cambiemos*.

Allí se puede ver cómo a pesar de los pagos y renegociaciones, salvo en 2004 y 2008, la deuda pública no ha dejado de crecer en términos absolutos. Esto no significa que el comportamiento haya sido lineal: mientras que durante la Convertibilidad se expandió a un promedio de 9,6% interanual, durante el kirchnerismo la tasa se redujo a menos de la mitad, creciendo al 4,1%. Estas variaciones palidecen ante el crecimiento promedio de 14,8% que muestra *Cambiemos* en los dos años registrados (2016 y 2017).

Realizando una evaluación que contemple la dinámica de la creación de valor en el país, se puede complejizar esta lectura. Así, el peso de la deuda en el PBI se llega casi a duplicar durante la Convertibilidad, pasando de significar el 28% en 1992 al 54% en 2001. Es interesante, porque la nominación en moneda extranjera (dólares) de la deuda hizo que su peso se multiplicara al ritmo de la devaluación de salida de aquel régimen de políticas. De un pico de 157% en 2002, se observa cómo su peso disminuyó, fruto combinado del crecimiento del PBI y una mayor nominación en pesos. En el último gobierno del kirchnerismo (2011-2015), promedió un 44%.

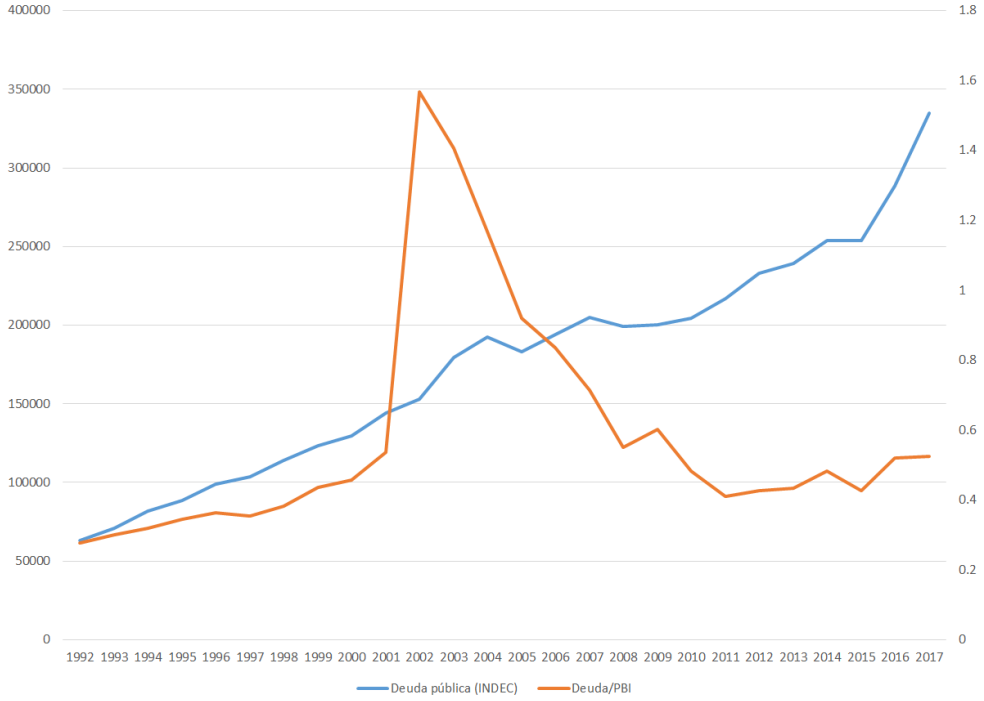
Con *Cambiemos*, combinando bajo dinamismo del PBI y –como veremos– un incremento de la nominación en moneda extranjera, el indicador muestra un salto al 52%[1]. Este valor no es distante del señalado para 2001, y está inscripto en la misma tendencia de aumento, a mayor velocidad, aunque partiendo de niveles más bajos. El Observatorio de la Deuda (2018) registraba hasta mayo de 2018 emisiones por 43,6 mil millones de dólares, de los que 22,3 mil millones fueron emitidos en esa moneda. Las corridas cambiarias de 2018 hicieron que el dólar pasara de valer $18,4 en el inicio de enero a $25 a fines de mayo, una devaluación del 36%[2]. Finalmente, todo parece indicar que la economía enfrenta un año de recesión o al menos escaso crecimiento. Considerando esos datos, es previsible que el indicador se haya elevado aún más, aunque sin alcanzar la magnitud de 2002.

1 Los datos de la Secretaría de Finanzas del homónimo Ministerio tienen una discrepancia de magnitud, pero no de sentido con lo arriba referido. Según su cálculo, a 2015 la deuda pública bruta representaba un 52,6% del PBI, pasando a ser un 57,1% en 2017.

2 En los siguientes meses se repitieron las corridas cambiarias y se modificaron las políticas públicas para contenerlas, añadiendo una alta volatilidad al tipo de cambio, que dificulta utilizar valores más cercanos en el tiempo al momento de escribir este capítulo.

Gráfico 1:

Deuda pública en millones de dólares y como proporción del PBI



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC y de Banco Mundial.

El indicador comentado se vislumbra limitado para poder comprender la dinámica de la deuda, pues muestra cambios demasiado súbitos. A diferencia de los países que emiten deuda en la misma moneda de curso en su economía, en la Argentina, a los problemas ligados al riesgo de cesación de pagos, se debe agregar el riesgo de descalce de monedas ligado a la devaluación. Por eso, emitir deuda en moneda nacional resulta en una reducción del riesgo asociado a la deuda. En relación a este punto, la proporción nominada en moneda extranjera se incrementa levemente, pasando de 66,9% de la deuda total en 2015 a 68,5% en 2017. Con los datos referidos del Observatorio de la Deuda, incluso podría haber una muy leve disminución del indicador, que seguiría por encima de su valor en 2015.

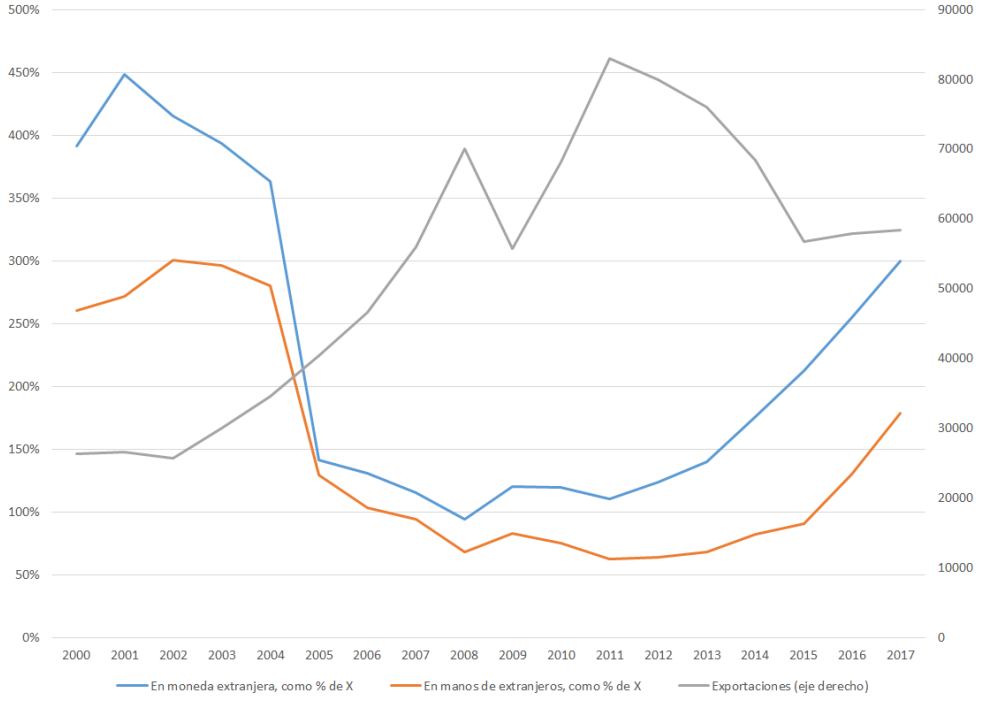
Para poder analizar la dinámica de solvencia, resulta apropiado comparar con las exportaciones, fuente genuina de divisas. El gráfico 2 muestra esta relación en el tiempo, contemplando tanto la deuda nominada en moneda extranjera como la deuda en

manos de extranjeros. Allí se puede observar cómo ambos indicadores mejoran entre la crisis argentina de 2001 y la mundial de 2008, e inician un camino de deterioro desde entonces. Este comportamiento tiene una elevada correlación negativa con la dinámica de las exportaciones, afectadas a su vez por la demanda global y los precios de los *commodities*.

Desde 2015, con un escenario de leve crecimiento de las exportaciones totales, la deuda nominada en moneda extranjera pasó de representar el doble de estas ventas externas a ser el triple, mientras que el porcentaje de deuda en manos de no residentes se duplicó (pasa de 90,8% a 178,5%). Es decir, el gobierno de *Cambiemos* colocó proporcionalmente más deuda en moneda extranjera –lo que eleva el riesgo de descalce– y en manos de no residentes –lo que incrementa la dificultad de cualquier futura renegociación–.

Gráfico 2:

Deuda Pública en moneda extranjera y en manos de no residentes, como proporción de las exportaciones, y exportaciones totales.



Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerios de Hacienda y de Finanzas.

El empeoramiento de los indicadores de sostenibilidad está directamente asociado al lugar central de la deuda asignado por el nuevo gobierno, que lo ha utilizado como puntal en la estrategia de "volver al mundo"[3]. En términos concretos, este lema se traduce en una fuerte liberalización de las cuentas externas (tanto respecto de capitales como de mercancías) y la normalización de los saldos remanentes de acreencias ligados a la cesación de pagos de 2001. De hecho, la primera ley de peso aprobada en el Congreso por iniciativa del Ejecutivo fue la N° 27.249 en marzo de 2016, por la cual se habilitó al pago a los denominados fondos buitres, que comprometió en un sólo movimiento 16,5 mil millones de dólares[4]. Este sería el primer paso, con habilitación del Congreso, para destrabar la nueva dinámica de la deuda. En efecto, tanto la deuda plausible de reestructuración como los atrasos, que se encontraba en torno al 7% en 2015 se reduce al 1% con el nuevo gobierno[5].

El gobierno de *Cambiemos* mostró además cambios en los instrumentos y en los acreedores. En este brío, ganó preeminencia la emisión de títulos, cuyas características implican mayor circulación secundaria, que agrega volatilidad y multiplica acreedores. Si bien durante el kirchnerismo los títulos promediaron un 53% de la deuda total, desde 2008 fueron creciendo en importancia, alcanzando en 2015 el 63% del total. *Cambiemos* elevó esta proporción al 77%, superando incluso los niveles de la segunda mitad de la Convertibilidad. Entre los préstamos, tanto la banca comercial como los organismos multilaterales ganaron cierto peso después de 2008. Estos últimos, cuyas condicionalidades son particularmente relevantes, habían tenido una gravitación central en el último tramo de la Convertibilidad, alcanzando a explicar el 22% de la deuda total. Durante el kirchnerismo, este peso se estabilizó en torno al 8%, y con *Cambiemos* se reduce al 6%. En este contexto se debe evaluar el regreso al FMI que se discute en la siguiente sección.

Estas mismas tendencias se pueden encontrar observando el peso de la deuda pública en el total de la deuda externa de la economía argentina, como se resume en la

3 La maduración media de la deuda cayó linealmente de un máximo de 12,9 años en 2006 a 7,4 años en 2016. En 2017, fruto de la emisión de un título a 100 años, se logró una leve extensión media a 7,7 años. Es el único indicado que muestra alguna –insignificante– mejoría.

4 A pesar de completar pagos por todos los reclamos abiertos hasta ese momento, incluso sin documentos probatorios, esta operación no cerró las posibilidades de nuevos litigios. En este sentido, el acuerdo *Stand by* firmado con el FMI en 2018 compele al gobierno a negociar de "buena fe" con los acreedores que aún poseen títulos en cesación de pagos y que no aceptaron ninguno de los canjes ni el acuerdo en los tribunales estadounidenses.

5 Al reabrir los canjes en 2010 y 2013, el gobierno reconoció deudas que la ley 26.017 había invalidado. Esto elevó la deuda pendiente de reestructuración, y la elevó retrospectivamente hasta un 21% de la deuda total en 2009.

tabla 1. Allí se puede ver cómo la deuda externa del Estado nacional creció levemente por encima de la deuda externa total durante el último gobierno del kirchnerismo, empujada esencialmente por la activación del *swap* por más de 11 mil millones de dólares con el Banco Central de China. Con *Cambiemos* en el gobierno, la dinámica de la deuda externa se aceleró abruptamente, multiplicándose por 12 la tasa de incremento trimestral. La misma tasa para el Estado nacional se multiplicó por 13. Pero, además, en este nuevo escenario, el gobierno nacional se suma al Banco Central como tomador de deuda, utilizando en ambos casos la emisión de títulos en lugar de la toma de préstamos.

Es decir que la intensa expansión de deuda pública, que excede el crecimiento del producto y las exportaciones, privilegia la emisión de títulos en moneda extranjera, colocados en manos de no residentes. Este comportamiento del Estado, como se explicó, tiene directa relación con la fuga de capitales. En el período que va de diciembre de 2015 a mayo de 2018, la formación de activos externos por parte del sector privado no financiero alcanzó los 47.724 millones de dólares. El endeudamiento total del Estado nacional permite explicar el financiamiento de estas masivas salidas de divisas junto a la acumulación de reservas.

Tabla 1:

Deuda Externa Bruta, renglones seleccionados.

	Kirchnerismo (IV-11 a IV-15)			Cambiemos (IV-15 a I-18)		
Renglón	Valor a IV-15 (mill. US$)	Variación		Valor a I-18 (mil. US$)	Variación	
		Total	Promedio		Total	Promedio
Gobierno	87.701	3%	0%	152.922	74%	8%
Préstamos	29.048	4%		35.121	21%	
Títulos	58.652	3%		117.801	101%	
BCRA	13.958	84%	5%	23.239	66%	7%
Préstamos	11.620	132%		11.115	-4%	
Títulos	0	0		9.664	infinito	
Total Estado nacional	101.659	10%	1%	176.161	73%	8%
Total	167.412	7%	0%	253.741	52%	5%

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC.

Por supuesto, esta lógica de endeudamiento tiene implicancias. El peso de los pagos de intereses en los recursos tributarios alcanzó un mínimo en 2013 (del 4,9%), subiendo desde entonces. Sin embargo, mientras que en 2015 representaban el 7,9% de estos recursos, en 2017 alcanzan el 11,9%. Los servicios totales muestran la misma tendencia, aunque magnificada: de ser el 30,8% de los recursos tributarios en 2013, pasan a 38,9% en 2015, y llegan al 65,8% en 2017. Esto compromete una significativa masa de fondos, que comienza a entrar en conflicto con otros usos, en el marco de un programa de ajuste fiscal. Es decir, no resuelven un problema de déficit fiscal, sino que lo intensifican.

De conjunto, bajo el gobierno de *Cambiemos*, la deuda ha mostrado un intenso crecimiento, deteriorando el conjunto de los indicadores de sostenibilidad (Brenta, 2018). Aunque algunos de estos mostraban señales durante los últimos años del kirchnerismo, su *performance* se ha profundizado severamente. La evidencia oficial disponible sugiere que su dinámica ha empeorado las cuentas fiscales, sin un impacto visible sobre el nivel de actividad, destinado más bien a financiar una nueva fase de fuga de capitales. Como en anteriores oportunidades, la intensa toma de deuda viene de la mano de un programa de reformas regresivas. La emisión masiva de títulos en el exterior sugiere que, en caso de problemas de pago, la renegociación será nuevamente conflictiva.

El regreso al FMI

Entre 2016 y 2017, las bajas tasas de interés internacionales y la eliminación de buena parte de los controles cambiarios alentaron el ingreso de capital a través de inversiones financieras especulativas atraídas por las altas tasas reales positivas en moneda nacional y la emisión de 88 mil millones de dólares de nueva deuda externa pública y privada (equivalentes al 13% del PBI) (Bortz y Zeolla, 2018). Pero la combinación de un contexto de menor liquidez internacional y mayor incertidumbre económica local disparó una corrida cambiaria que demandó más de diez mil millones de dólares de reservas y generó una depreciación del 40% del tipo de cambio. En ese marco, el gobierno anunció apresuradamente la suscripción de un acuerdo con el FMI. El programa incluye financiamiento por 50 mil millones de dólares, de los cuales el gobierno utilizará 15 mil y –por ahora– dejará el resto con carácter precautorio. Se trata del programa con desembolsos más alto de la historia del FMI, que otorgó un acceso excepcional equivalente al 1.110% de la cuota argentina. El acuerdo demanda acelerar el ritmo del ajuste fiscal para eliminar el déficit en 2020, con eje en la reducción de la inversión pública, las transferencias a las provincias y la masa salarial, esto último se planea lograr mediante una combinación de reducción de la dotación

y caída del salario real. También se continuará el aumento de las tarifas para reducir los subsidios, aunque resta la definición que haga el nuevo ministro. El programa también limita los márgenes de autonomía en política monetaria y cambiaria, lo cual incluye recalibrar las metas de inflación para extender a 2021 el compromiso de una inflación de un dígito, suspender las transferencias al Tesoro por parte del BCRA, reducir progresivamente el *stock* de LEBAC y de Letras Intransferibles del Tesoro en poder del Banco Central, establecer un piso de reservas y limitar las intervenciones en el mercado cambiario, esto último punto con el fin de que el precio del dólar se determine libremente en el mercado. En este sentido, el Fondo estableció como condición la aprobación de una reforma a la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (BCRA) para marzo del año próximo.

Un repaso de la historia de la Argentina con el Fondo revela que la participación del organismo en la economía de nuestro país ha sido frecuente: del período de 50 años que va desde 1956 (año en que el país ingresó a la institución) a 2006, la Argentina estuvo bajo acuerdo con el Fondo en 38 años; y el *stand by* anunciado sería el vigésimo desde el primero firmado por el gobierno de Frondizi en 1958 (Brenta, 2008). No obstante, hacía casi dos décadas que el país celebraba haberse librado de la tutela del FMI. Luego de cancelar por anticipado la deuda de casi 10 mil millones a finales de 2005 –en una decisión coordinada con Brasil– y denunciar la corresponsabilidad del Fondo en la crisis económica más profunda que afectó al país, el gobierno kirchnerista desplazó al organismo del escenario político local por considerarlo una institución poco legítima.

El acuerdo excepcional expresa la coincidencia de intereses entre las potencias centrales, el gobierno y el FMI. La obtención de una línea de crédito de más del 1.000% de la cuota requiere necesariamente el visto bueno de las potencias centrales que son los países que ostentan mayor poder de voto dentro del organismo, en especial, los Estados Unidos y el resto de los países del G7. El apoyo al gobierno de Macri es un espaldarazo a un gobierno que promueve dar vuelta la página del "populismo" a fuerza de avanzar en la apertura financiera y comercial y la implementación de reformas pro mercado, que profundizan la integración dependiente de nuestro país en la economía global. En este sentido, *Cambiemos* cumple un rol geopolítico de demostración del cambio que las potencias buscan en la región: gobiernos que subordinen sus agendas externas a las necesidades de esas potencias.

En el caso del gobierno, el programa permite acceder al financiamiento externo a una tasa de interés relativamente baja (entre 4% y 5%) en momentos donde los inversores internacionales han dado señales de saturación. Asimismo, espera que el acuerdo funcione como un sello de aprobación que restablezca la confianza de los

inversores privados a fin de recuperar el financiamiento externo. Sin embargo, la evidencia muestra que en lugar de habilitar una "lluvia de inversiones", los acuerdos con el FMI sólo poseen un modesto efecto positivo sobre las inversiones de portafolio –por cierto, las más especulativas y volátiles– (Bird y Rowlands, 2009)[6]. Es este sentido, existe el riesgo de que la reducción del déficit fiscal no logre restablecer el financiamiento externo y lleve a la economía a un círculo vicioso de recesión y ajuste, muchas veces visto en los programas del FMI (Bembi y Nemiña, 2007). Al respecto, dado que los lineamientos del programa son compartidos por el equipo económico y el organismo, es plausible pensar que el gobierno ha buscado las condicionalidades del Fondo para vencer las resistencias políticas internas al ajuste apelando a la estrategia de "manos atadas".

Por otra parte, el gobierno ha señalado que el FMI ha abandonado las recetas únicas que caracterizaron su intervención en las crisis de los ´90 y muestra mayor sensibilidad social. Sin embargo, la evidencia ofrece poco optimismo en ese punto. Desde la crisis de 2008 el Fondo muestra un discurso *aggiornado*, desde el cual se permite ponderar los controles de cambios, promover la reducción de la desigualdad y pisos de protección social para los sectores más vulnerables y reconocer que, en ciertas ocasiones, el ajuste fiscal puede ser recesivo (Ban y Gallagher, 2015). Sin embargo, la resistencia política e intelectual de los países centrales y los funcionarios a que permeen los parámetros de evaluación, lleva a que la orientación de sus recomendaciones evidencie más continuidades que cambios.

Si bien se ha creado espacio para la implementación de políticas alternativas en el corto plazo (en especial en el campo fiscal y en la regulación de capitales), es difícil interpretar el giro dado hasta el momento como un quiebre en la visión económica ortodoxa tradicional del organismo (Vernengo y Ford, 2014). Por otra parte, la fuerte ortodoxia del BCRA que desmontó los controles impide aprovechar, irónicamente, una de las pocas ventanas heterodoxas del Fondo.

Por último, el mayor enfoque en la protección social también encuentra obstáculos para permear a las prácticas políticas del organismo ya que su implementación suele verse afectada por las exigencias de austeridad incluidas en los mismos programas (Kentikelenis *et al.*, 2016). Con relación a las condiciones laborales como los límites a los salarios públicos o las reformas laborales y/o previsionales, si bien discursivamente tienen un lugar marginal en el discurso del Fondo, muchos programas posteriores a la crisis

6 Considerando el agregado de diciembre de 2015 hasta mayo de 2018, la Inversión Extranjera Directa (IED) totalizó 5.413 millones de dólares. Pero si le restamos las remisiones al exterior en concepto de utilidades y dividendos (por un total de 5.689 millones), el saldo es negativo. Parece haber "llovido" de adentro hacia afuera. La inversión de portafolio totalizó en el mismo período 12.274 millones, mostrando además gran volatilidad, pasando de ingresos mensuales por 2.000 millones a salidas de 1.400 millones.

incluyeron límites a los salarios públicos y reformas laborales o al sistema previsional, tal como la aprobada en la Argentina a finales de 2017.

Reflexiones finales

Desde su asunción a finales de 2015, el gobierno de *Cambiemos* avanzó en una agenda de reformas pro mercado y ofertistas, para lo cual promovió un giro profundo en la política financiera internacional orientada a reinsertar al país en los mercados internacionales de capital. La resolución del litigio con los fondos buitres merced a una generosa oferta rehabilitó el mecanismo de la colocación de bonos en el exterior, que se consolidó como la vía principal para financiar los déficits fiscales y de cuenta corriente, y la persistente fuga de capitales.

Como era de esperarse, esto abrió una nueva etapa de veloz e intenso endeudamiento, que deterioró de manera significativa los indicadores de sostenibilidad. El gobierno optó por dar un lugar preeminente a la toma de deuda en moneda extranjera, colocada en títulos públicos vendidos a agentes privados bajo jurisdicción extranjera. De esta forma, no sólo ha crecido la deuda total, sino que se incrementó el riesgo de descalce junto a las dificultades en caso de renegociación. La deuda ha superado en dinamismo el crecimiento del PBI y de las exportaciones, poniendo en una situación más delicada tanto la solvencia como la liquidez del país. Esto ha llevado a explorar nuevas vías de crédito.

En línea con el renovado acercamiento a las Instituciones Financieras Internacionales tradicionales de Bretton Woods, suscribir un acuerdo condicional con el FMI implica un retroceso en la autonomía financiera del país, ya que aumenta los condicionamientos externos sobre la política económica. A partir de ahora, los intereses del organismo, e indirectamente de los países centrales y el sistema financiero, poseen mayores posibilidades para permear y condicionar la política local.

La coincidencia ideológica y política entre el equipo económico y el Fondo sobre la necesidad de acelerar el ajuste fiscal para restablecer la confianza de los inversores externos, vuelve probable que en una primera etapa las negociaciones se desarrollen con un bajo grado de conflicto. Sin embargo, la experiencia histórica obliga a ser extremadamente recelosos a la hora de esperar que, en lugar de garantizar condiciones más favorables para los acreedores externos, esas políticas contribuyan a restablecer el crecimiento y sienten las bases de un proyecto de desarrollo.

Referencias bibliográficas

Azpiazu, D. y Manzanelli, P. (2011). Reinversión de utilidades y formación de capital en un grupo selecto de grandes firmas (1998-2009). *Realidad Económica*. (257), 56-81.

Ban, C. y Gallagher, K. (2015) Recalibrating Policy Orthodoxy: The IMF Since the Great Recession. *Governance.* Vol. 28, Nº 2, 131-146.

Basualdo, E. (2006). *Estudios de Historia Económica Argentina. Desde Mediados del Siglo XX a la Actualidad*. Buenos Aires: FLACSO-Siglo XXI.

Basualdo, E. (Ed.). (2017). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Basualdo, E. Nahon, C. y Nochteff, H. (2007). La deuda externa privada en la Argentina (1991-2005). Trayectoria, naturaleza y protagonistas. *Desarrollo Económico*. 47 (186), 193-224.

Bembi, M. y Nemiña, P. (2007). *Neoliberalismo y desendeudamiento. La relación Argentina-FMI*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Bird, G. and Rowlands, D. (2009). The IMF's Role in Mobilizing Private Capital Flows: Are There Grounds for Catalytic Conversion? *Applied Economics Letters*. Vol. 16, Nº 17, 1705-1708.

Brenta, N. (2008). *Argentina atrapada: historia de las relaciones con el FMI: 1956-2006*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.

Brenta, N. (2018). *La deuda pública y la consistencia macroeconómica* (Análisis No. 26). *La economía argentina a dos años de gobierno de Cambiemos*. Buenos Aires: FES Argentina.

Bortz, P. y Zeolla, N. (2018). *Argentina: From the "confidence fairy" to the (still devilish) IMF.* Disponible en: https://criticalfinance.org/2018/05/17/argentina-from-the-confidence-fairy-to-the-still-devilish-imf/.

Bulmer-Thomas, V. (1998). *La historia económica de América Latina desde la Independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Cantamutto, F. J. & Ozarow, D. (2016). Serial payers, serial losers? The political economy of Argentina's public debt. *Economy and Society*. 45 (1), 123-147.

Cantamutto, F. J. y Schorr, M. (2016). A propósito del Bicentenario de la Independencia nacional. Breve ensayo sobre la dependencia de la economía argentina. *Realidad Económica*. N° 302, 118-141.

Corigliano, F. (2018). Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato. *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*. 3 (5), 62-97.

Financial Times (2018, 5 de junio). *Argentina woos China in hunt for support package.*

Furtado, C. (1984). *Transnacionalización y monetarismo.* En S. Méndez (Ed.). *La crisis internacional y la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Gaggero, A., Rúa, M. y Gaggero, J. (2015). Principales características e impacto macroeconómico de la fuga de capitales en Argentina. *Problemas Del Desarrollo*. 182 (46), 67-89.

García Delgado, D. y Gradin, A. (2017). *Neoliberalismo tardío: Entre la hegemonía y la inviabilidad. El cambio de ciclo en la Argentina.* En D. García Delgado y A. Gradin (Comps). *El Neoliberalismo tardío. Teoria y praxis* (pp. 15-26). Buenos Aires: FLACSO.

Kentikelenis, A., Stubbs, T. y King, L. (2016). IMF conditionality and development policy space, 1985-2014. *Review of International Political Economy.* 23 (4), 543-582.

Macías Vázquez, A. (2008). La deuda externa en el mundo en desarrollo: sostenibilidad, alivio y reestructuración. *Documento de Trabajo N° 25.* Madrid: Fundación Carolina.

Nemiña, P. (2012). Argentina: Camino del desendeudamiento (1991-2011). *Ola Financiera*. (12), 70-88.

Observatorio de la Deuda. (2018). *Emisiones de mayo 2018*. Buenos Aires. Disponible en: www.itegaweb.org/observatorios/de-deuda/

Pérez Artica, R. (2015). Una mirada crítica del actual debate sobre estancamiento secular. *Cuadernos de Economía Critica*. 1 (2), 15-48.

Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2017). Rethinking our region in a post-hegemonic moment, En J. Briceño-Ruiz e I. Morales (Eds.). *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas. Toward a Pacific-Atlantic Divide?* (pp. 16-31). London: Routledge.

Simonoff, A. (2017). Cambio en el mejor equipo económico de los últimos cincuenta años. *Revista Relaciones Internacionales*. 53, IRI-UNLP, Segmento digital, 1-9. Disponible en: http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/11/ri-53SG-pea_Presentacion.pdf

Toussaint, E. (1998). *Deuda externa en el Tercer Mundo: las finanzas contra los pueblos*. Caracas: CADTM / CS-APN / Nueva Sociedad.

Vernengo, M. y Ford, K. (2014). Everything Must Change so that the IMF Can Remain the Same: The World Economic Outlook and the Global Financial Stability Report. *Development and Change*. 45 (5), 1193-1204.

CAPÍTULO XI

La crisis de la política neoliberal en la Argentina del siglo XXI

Por Horacio Rovelli

Introducción

Miguel Juárez Celman, concuñado de Julio Argentino Roca, se había casado con la hermana menor de la mujer de Roca, fue ungido presidente de la República Argentina en las elecciones fraudulentas de 1886, práctica habitual que se ejercía desde la presidencia de Mitre en 1862, hasta que por la Ley Sáenz Peña se aplicó el sufragio secreto y, con ello, la posibilidad que llegara al gobierno Don Hipólito Yrigoyen en 1916. Juárez Celman era un hombre de buena posición económica en su Córdoba natal, pero como acérrimo liberal creía que había una minoría de la sociedad, a la que el pertenecía, que tenía el derecho de mejorar sus riquezas y posesiones a costa de los demás y que esa tarea estaba unida a la subordinación al capital inglés. Ni bien llegó a la Presidencia de la República acordó nuevos créditos con la banca *Baring Brothers*, con la cual realizó importantes obras públicas y extendió la red de ferrocarriles, haciendo centro en el puerto de Buenos Aires, pero adentrándose en el país. Con ese fin, hizo que el Ferrocarril del Oeste (hoy, la línea Sarmiento) que había sido creada por los grandes productores ganaderos de la pampa húmeda y que administraba el Estado (que eran ellos mismos) se privatizara, vendiéndolo a los ingleses. Como la libra inglesa ingresaba a caudales, la protesta de la oligarquía por pagar más caro el transporte de sus ventas, se reducía a las tertulias y a cierta defensa nacionalista que no quedaba más que en el recitado. Hasta que los intereses de las fuertes deudas contraídas, que se sumaban a las deudas heredadas de la administración de Bernardino Rivadavia en 1825 y a las de Bartolomé Mitre en la guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay, más el costo del flete y el seguro inglés y, sobre todo, la fijación del precio de la carne por la "rubia albión", genera la crisis del sector externo y, en junio de 1890, el gobierno de Juárez Celman anunció que no podía

hacer frente a los vencimientos de la deuda, produciendo la primera cesación de pago de la Argentina.

La crisis externa fue el fin de la aventura de dejarle a los bancos emitir dinero en el mercado interno para poder pagar con la libra inglesa la deuda externa a la banca extranjera. Esa emisión desmedida y sin control provocó un proceso inflacionario que aumentaba el precio de las acciones de las empresas y de los títulos públicos mientras ingresaba la divisa inglesa, pero cuando se revierte el ciclo a partir de 1889, se genera una caída estrepitosa de esos valores y una depreciación aún mayor de la moneda local. Con ello desciende fuertemente el poder adquisitivo de los salarios y se producen las roturas de las cadenas de pago, esas generalizaciones de incumplimientos causan las suspensiones en el trabajo y el cierre de establecimientos, provocando corridas bancarias y cambiarias que hacen quebrar a los bancos. La burbuja financiera iniciada por la banca inglesa, le estalla en pleno gobierno de Juárez Celman, generando daños irreparables a la sociedad, que debe ver "*con los brazos cruzados cuando el hambre viene*"[1]. Los grandes productores de carnes del país y sus mejores representantes, comprenden que llegó la hora de desprenderse del gobierno de Juárez Celman y se dividen en dos frentes, el mitrista, con Bartolomé Mitre a la cabeza que apoya la insurgencia de la población azuzada por Leandro N. Alem, verdadero caudillo popular que venía exigiendo el voto secreto y, con ello, que el sector de inmigrantes del campo y la ciudad asumieran funciones de gobierno y en la sociedad. Y el de las oligarquías provinciales representadas por el mismísimo Julio Argentino Roca, que ve la oportunidad para dar fin con el gobierno encabezado por su con cuñado, pero que ya no le respondía al solo efecto de dar cumplimiento con el capital inglés y, a la vez, acordar con Carlos Pellegrini, Vicepresidente de la Nación, quien ve la imperiosa necesidad de darle mayor valor a la carne y al trigo y producir bienes industriales para y en el país.

La Unión Cívica que era el frente político armado por Bartolomé Mitre y Leandro N. Alem, cuenta con el apoyo de vastos sectores del ejército, el General Manuel Campos encabezaría las fuerzas rebeldes que se concentrarían en el Parque de Artillería donde se instalaría la Junta Revolucionaria. Simultáneamente, la flota debía bombardear la Casa Rosada y el cuartel de Retiro con el fin de evitar que las tropas del gobierno pudieran reunirse y obligarlas a rendirse mediante un ataque combinado por tierra y agua. Al mismo tiempo, grupos de milicianos debían tomar prisionero al presidente Juárez Celman y cortar las vías de ferrocarril y telegráficas. Pero el gobierno se entera de las tratativas y detienen al Gral. Manuel Campos. En prisión, el Gral. Manuel Campos se reúne con Julio Argentino Roca y "misteriosamente", en esas condiciones, le hace decir a Leandro N. Alem que el plan seguía adelante. Alem y su gente, que luego forjarían la UCR. En

1 Letras de "Porque Canto Así" de Celedonio Esteban Flores.

la madrugada del sábado 26 de julio de 1890 tomaron la Plaza de Artillería (hoy Plaza Lavalle), el Gral. Manuel Campos logra sublevar el Batallón de Infantería donde estaba detenido, pero en lugar de atacar las posiciones del gobierno y tomar la Casa Rosada, dio la orden de permanecer en el interior del Parque. Tras dos días completos de batalla con más de 300 muertos y centenares de heridos, el Gral. Manuel Campos sostuvo que sus tropas no tenían las suficientes municiones y que era necesario pedir una tregua, con la excusa de enterrar a los muertos y para obtener más balas y armas. El martes 29 de julio de 1890 se firmó la rendición de los rebeldes. Pese a la rendición firmada por los líderes, en los barrios, los insurgentes civiles se negaron a desarmarse y continuaron luchando, algunos de ellos incluso hasta el día siguiente. Miguel Juárez Celman, convencido por Roca, se instaló en su provincia (Córdoba) esperando el resultado, incapaz de comprender nada, se le comunicó que la primera condición para lograr la rendición de las fuerzas opositoras era que el renunciase a la presidencia de la República, cosa que los negociadores por el gobierno, encabezados por Roca y por Pellegrini, aceptaron inmediatamente.

De la historia a nuestra realidad

Eso ya es historia, pero demuestra palpablemente cómo juegan los capitales en nuestro país, sin importarle ni los Juárez Celman, ni los Macri, por más que les hayan hecho triplicar y cuadriplicar en un poco más de dos años su patrimonio. Y también demuestra cómo juegan los grandes intereses nacionales, que se subordinan y aceptan las reglas de juego impuestas por el gran capital, pero que no están dispuestos a ceder sus posesiones. Esto es, hacen que apoyan al gobierno mientras reciben beneficios, ya sea fugando capitales, reduciendo el pago de sus impuestos, fijando sus precios libremente en el mercado interno, etcétera, para que una vez producida la crisis financiera (inevitable al tomar deuda y no tener con que pagarla), son capaces de subirse a los reclamos populares, siempre y cuando cuenten con los Generales Manuel Campos, para asegurarse que logran sacar de la administración al engreído, soberbio e inútil, que no sólo no se da cuenta que la situación cambió y que la burbuja financiera creada le estalló en su gobierno, sino que insiste que tiene razón y que debe seguir persistiendo en el error porque tiene el derecho de ser presidente por las elecciones, que dicho sea de paso, se fundaron en mentiras y engaños propiciada y difundida por los grandes medios y quienes así engañados lo votaron, no votaron, por ejemplo, el acordar un plan severo e incumplible con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Cómo puede ser que exista un país llamado Argentina, que es capaz de alimentar a más de 40 millones de personas (y exporta granos para satisfacer a eso millones), que sólo cuenta con el 10% de esa población y un tercio de la misma se encuentra bajo la línea de pobreza. Y en barriadas enteras van a los supermercados a "*pedir comida*". Pa-

ralelamente, cada vez se rompen nuevas cadenas de pagos, los telegramas de despidos van al mismo ritmo de los cheques voladores, en los siete primeros meses del año 2018, fueron rechazados por falta de fondos en la cuenta libradora, 550.000 cheques por unos $21.000 millones. No ingresan divisas genuinas, los exportadores de granos liquidan sus ventas en cuenta gota, pese a que la devaluación en los primeros ocho meses del año supera el 60%, con lo que creen que el dólar va a seguir apreciándose en pesos.

Según la Consultora Elypsis, muy cercana al gobierno, tanto que Luciano Cohan fue su Subsecretario de Programación Económica hasta el 20 de junio de 2018, sostiene que al gobierno de Macri le están faltando U$S 45.000 millones para cubrir todos los vencimientos hasta diciembre de 2019, suma que en medio de la vorágine cambiaria no está asegurada que los tenedores de títulos argentinos estén dispuestos a cambiar deuda vieja por nueva.

	Ago-Dic 2018	2019	2020
NECESIDADES	**58,3**	**56,7**	**38,0**
Déficit Primario	8,4	8,1	0,6
Intereses	6,9	15,0	14,0
Amortizaciones	43,0	33,6	23,4
FUENTES	**32,6**	**37,4**	**20,6**
Organismos Internac	10,7	18,7	13,6
FMI	*6,0*	*12,0*	*11,7*
Otros ingresos	*4,7*	*6,7*	*1,9*
Repo (Bancos)	0,0	4,0	0,0
Intra Sector Público	21,9	14,6	7,0
FINANCIAMIENTO	**25,7**	**19,3**	**17,4**
Nota: En millones de	dólares		
Fuente: Sobre trabajo de	Elypsis	Levy Yeyati	Luciano Cohan

En el año 2015, el Déficit Fiscal total (primario más financiero) fue de $138.730,4 millones, el total del gasto alcanzó los $1.355.084,7 millones y el Producto Interno Bruto (PIB) a precio corriente se calculó en $5.377.578 millones de pesos corrientes, quiere decir que los porcentajes fueron del 10,24% del presupuesto nacional y del 2,6%

del PIB (Datos del Ministerio de Hacienda del año 2016 - Gestión *Cambiemos*). Ante el incremento en pesos del pago de la deuda en dólares, cuando la Administración Nacional recauda en pesos y los efectos del derrape cambiario, hace que el gobierno de *Cambiemos* acuerde con el FMI y, si bien desde el principio de año se vienen realizando reducciones del gasto frenando las transferencias a las provincias (sobre todo a la que no son administradas por la Alianza *Cambiemos*) y paralizando la obra pública, las planillas presentadas en el Informe del *Staff Report* del FMI demuestran la profundidad del ajuste del gasto primario en dos escenarios, uno continuando con la reforma impositiva y el otro, que sugiere el FMI que se frene la reducción de la tasa del derecho de exportación a la soja y demás medidas.

a) Propuesta del FMI:

> Infiere en pesos presupuestarios que el PIB es de $13.256 mil millones para el año 2018 y que el déficit fiscal total es del 5% del PIB, correspondiendo al déficit primario 2,7% y con un déficit financiero del 2,3% del PIB, por ende, suman a pesos presupuestarios $662.800 millones, convertido en dólares aproximadamente unos U$S 25.700 millones.
>
> Para el año 2019 el PIB presupuestado es de $16.080 mil millones, plantean un déficit primario del 1,3% y financiero del 2,4%, conformando un déficit total 3,7% del PIB, en pesos unos $595.000 millones, y en dólares aproximadamente U$S 19.000 millones.

b) No aceptando la propuesta del FMI de frenar la reforma tributaria de *Cambiemos*:

> Para el año 2018 el gobierno de *Cambiemos* propone mayores ajustes del gasto para compensar los menores ingresos que implican la reforma tributaria siendo el déficit igual del 2,7% primario y 2,3% financiero, conformando un 5% del PIB, aproximadamente unos U$S 25.700 millones. En cambio, para el año 2019, tal lo que informa el *Staff Report* del FMI, se alcanza del déficit primario del 1,3% del PIB, pero los intereses pasan a ser del 2,8% del PIB, lo que hace un déficit total de 4,1% del PIB, PIB que se estima en $16.080 millones, por lo que el déficit en pesos es de $660.000 millones, que en dólares serían unos U$S 20.100 millones

Por lo que en ambos casos y hasta que termine constitucionalmente la gestión de Mauricio Macri, se deben obtener fondos para cubrir el déficit total esperado, acordado con el FMI, en el primer escenario por 44.700 millones de dólares, y en el segundo caso 45.800 millones de dólares, cifras similares a las que proyecta la Consultora Elypsis.

La fuga de capitales

Y no para la sangría de la fuga de capitales. De enero de 2016 a julio de 2018 y en forma creciente, fueron 49.477 millones de dólares los que se fugaron de la Argentina, según contabiliza el Balance Cambiario del Banco Central de la República Argentina (BCRA), como Formación de Activos Externos de residentes argentinos (FAE), y en el mes de julio 2018, con acuerdo firmado con el FMI, se fugaron 3.351 millones de dólares. ¿Cómo es posible que esa administración, como la de Juárez Celman, causante del estado de situación, exija a su población y a las provincias que son formalmente Estados federales pero que dependen, en mayor o menor medida de la recaudación nacional, que apliquen un riguroso ajuste de sus economías que implican despedir empleados públicos, reducir gastos en educación, en salud, en asistencia social, en obra pública, en pago a las jubilaciones y pensiones, sólo para generar ahorro que o se fuga del país o se emplea para pagar intereses y capital de deuda que se usó básicamente para fugar capitales? Por lo menos, comparando con la historia, parte de los empréstitos de la *Baring Brothers* se emplearon en extender la red ferroviaria, en hacer el puerto de Buenos Aires, en hacer la red de aguas y cloacas, etcétera. Es claro que los bancos extranjeros hicieron fuertes ganancias y se fueron y que el gobierno de *Cambiemos* lo posibilitó y lo permitió.

A ese gobierno le quedan dos opciones, o tratar de aplicar el plan de ajuste acordado con el FMI, lo que significará revueltas populares que siempre se saben cómo comienzan, pero no como terminan y no tienen un Gral. Manuel Campos para recurrir. O llamar a elecciones anticipadas, sabiendo que ha perdido toda legitimidad y que es necesario reencausar los destinos de la República. No se puede pensar seriamente que un gobierno pueda mantenerse con tasas de interés de préstamos que supera el 100% anual, que tiene las tarifas energéticas y los combustibles (que se producen en el país, que se generan en nuestro subsuelo, con mano de obra y equipos que están en la Argentina), por acuerdos firmados por este gobierno, se fijan en dólar, cuando el dólar no tiene precio final. Hoy los sectores más vulnerables van a solicitar comida a los supermercados, pero no se puede estar mucho tiempo sin comer, sin poder pagar la luz o el gas, o los medicamentos, *máxime* cuando el único horizonte que se ve es el del despido y el de engrosar el ejercito de desocupados.

Mañana, y ya se verá que cercano es ese mañana, el reclamo se convierte en exigencia y la respuesta no va a ser "no hay presupuesto" porque lo acordado con el FMI no lo permite. Y si no se cumple con el FMI cada vez que se realice la revisión de los compromisos asumidos por el gobierno de *Cambiemos*, el Directorio del "Fondo" no va a otorgar la cuota de U$S 3.000 millones. Esa sola señal hará que el dólar se vuelva a disparar, perjudicando aún más el poder adquisitivo de la población, en un círculo perverso que nunca termina bien.

El Círculo rojo

Mauricio Macri definió, en víspera de las elecciones de las "PASO" del 9 de agosto de 2015, que el "Círculo rojo" es un "*grupo de personas que lo presionan para unirse al Diputado Sergio Massa para frenar al kirchnerismo*". Obviamente, a ese grupo de personas se refiere a los representantes de Héctor Magnetto de *Clarín*, de Paolo Rocca de *Techint*, de Luis Pagani de *Arcor* y "monjes negros" de la política (en el decir de Nicolás Maquiavelo), como pueden ser Enrique "Coty" Nosiglia y Emiliano Yacobbiti en lo que fuera el radicalismo o Eduardo Duhalde y José Luis Manzano en el peronismo, por no nombrar a Carlos Grosso, José Bordón y Juan Schiaretti, los tres ligados a Franco Macri, pero todos ellos funcionales a los grandes empresarios territoriales del país. Macri no aceptó la presión del Círculo Rojo porque había acordado con el capital financiero internacional y creyó que esa asociación le iba a permitir consolidar un fuerte y permanente ingreso de recursos hasta lograr que la Argentina se inserte en el mundo permitiendo un flujo de fondos que equilibren las necesidades fiscales y de cuentas corriente de la Balanza de Pagos del país, y los principales precios (tasa de interés, tipo de cambio, precios de bienes y servicios, tarifas y salarios). El sustento teórico de esa alianza es el pensamiento mágico del neoliberalismo que convierte a una ciencia social como es la economía en una regla de tres simple o, a lo sumo, en una ecuación con una sola incógnita. La insensatez de la gestión de Sturzenegger como presidente del BCRA, que la tasa de interés determinaba el nivel de inflación, es una muestra absurda de esa teoría que todo converge y todo se equilibra por las fuerzas del mercado. Y así nos fue.

Pero más allá de las inconsistencias teóricas del neoliberalismo y sus representantes vernáculos, tal vez, los más cómico, pero no por ello menos dañino, sean Ricardo López Murphy, que trató de hacer lo mismo en el gobierno de Fernando De la Rúa y duró solamente 15 días, quién propuso un severo programa de ajuste fiscal por 2.000 millones de pesos (dólares la paridad era $1 = U$S 1), que incluía reducción de fondos en las áreas de salud y educación, entre otras, recortes en jubilaciones por 127 millones y postergación en el pago de las mismas, anulación de pensiones y becas estudiantiles, achique y recorte en los programas sanitarios por 50 millones, un aumento del IVA del 15 al 21 % para espectáculos culturales, fútbol, teatro y cine, eliminación de ayuda a pequeños y medianos productores rurales de productos regionales por 180 millones, despido de 40.000 empleados públicos, flexibilización laboral, recortes en las indemnizaciones por despido, y hasta la privatización del Banco Nación Argentina. O Javier Milei un pre diluviano del liberalismo partidario de Friedrich von Hayek y Milton Friedman, como en su momento lo fue Álvaro Alsogaray, con recetas simplonas como que se puede reducir el gasto público en un 6% del PIB (unos U$S 30.000 millones de dólares y es cierto que hace 17 años atrás, pero López Murphy propuso ajustar 2.000

millones) en un simple abrir y cerrar de ojos. Sturzenegger, López Murphy y Milei son formados por universidades y pensadores norteamericanos y repiten prédicas que han demostrado lo perjudiciales que son y los funcionales que pueden ser a los ricos y al capital extranjero. Los tres sostienen que la principal causa de por qué estamos como estamos es por el déficit fiscal y no dicen una palabra sobre la persistente y ahora creciente fuga de capitales.

El Balance Cambiario del BCRA al 31 de julio de 2018 (del que Sturzenegger fue presidente) informa que desde que Mauricio Macri asumió la presidencia de la República el 10 de diciembre de 2015, además de que se fugaron capitales (contabilizado como Formación de Activos en el Exterior (FAE) de residentes argentinos) por U$S 49.477 millones, la salida de divisas por turismo supera los U$S 20.000 millones, por giro de utilidades a sus casas matrices supera los U$S 6.000 millones, y la suma que se pagó de intereses netos alcanzan a los U$S 7.000 millones, bien de esa profunda herida en el cuerpo social, de ese desangre incontenible, no dicen una sola palabra.

Tampoco nada dicen que el tipo de cambio (esto es cuántos pesos damos por un dólar) se fija por el ingreso y la salida de capitales (en las épocas de bonanza ingresan fondos que contienen el precio del dólar y en épocas de crisis –como la actual– incrementan la fuga y solamente ingresan recursos del FMI) y no por nuestras exportaciones y nuestras importaciones de bienes y servicios reales (comunicación, turismo, *royalties* o patentes, fletes, seguros, etcétera), con lo que el "mercado" como dicen los que quieren ocultar las verdaderas razones del movimiento de las variables de la economía, es el que determina el precio perjudicando nuestra producción y trabajo, cuando el dólar se atrasa por la competencia desigual de artículos importados, como fue la avalancha de compras en el exterior con el "deme dos" de Martínez de Hoz, con la Convertibilidad y con el gobierno de Macri hasta el 25 de abril de 2018. Sin duda, es peor para el trabajo con la brutal depreciación de nuestra moneda que sigue después, como fue el caso de 1981-1982; 1989-1990; 2001-2002; y ahora con una desvalorización del peso del 75% comparando julio 2018 con julio 2017 y del 50% comparando julio con abril de 2018, dado que los precios de los alimentos se fijan por el precio que lo pueden colocar en el mundo, así la empresa Arcor S.A. vende la botella plástica de aceite mezcla a un dólar en Ámsterdam y en Buenos Aires, si ese dólar sale $16, $22 ó $31 se paga por ese valor, pero los salarios y las jubilaciones y las pensiones no se incrementan en el mismo porcentaje, con lo que la disminución del ingreso real del asalariado, del jubilado y del pensionado es directa.

Tampoco nadie sale a explicarle a la población por qué el BCRA vendió 1.472 millones de dólares de sus reservas internacionales a $20,20 la unidad de divisa norteamericana el 25 de abril de 2018, y esa corrida al dólar prosiguió y en 65 días (desde fines de abril a junio de 2018) se fueron unos 11.000 millones de dólares, pese a que el 22

de junio de 2018 ingresaron los 15.000 millones de dólares del FMI (conformando una Reserva Internacional del BCRA de 63.274 millones de dólares). Pero desde ese día, 22 de junio de 2018, al 22 de agosto de 2018, según el Balance del BCRA, la autoridad monetaria contabilizaba reservas por 55.032 millones de dólares, por lo que las mismas disminuyeron en 8.242 millones de dólares en dos meses. Al contrario, por ejemplo, Javier Milei con generosos espacios televisivos y radiales, sostiene que Federico Sturzenegger fue un excelente presidente del BCRA.

En fin, el drenaje de divisas sigue por las licitaciones y venta del BCRA (con parte de la plata que se recibió del FMI) a lo que debe agregarse la política deliberada de colocar Letras del Tesoro Nacional (LETES) que se pueden constituir en pesos, pero se pagan en dólares, y los bonos dual, que pueden pagarse en pesos o en dólares según quiera su poseedor y que es el camino que han adoptado para desarmar las LEBAC (Letras del BCRA) que eran en pesos y configuran deuda del BCRA (deuda cuasi fiscal) que se va convirtiendo en deuda externa pública del Tesoro de la Nación (y que va a significar nuevas pérdidas de las reservas internacionales del BCRA). El *stock* de LEBAC al 13 de agosto 2018 ascendía a $ 976.777 millones de pesos y con vencimientos cada 28 días, desde el martes 14 de agosto 2018, hasta fin de año. A su vez, el gobierno deberá afrontar vencimientos de LETES por 9.801 millones de dólares y tendrá que pagar otros 5.165,8 millones de dólares entre enero y julio de 2019 (es decir, 14.966,8 millones de dólares entre julio 2018 y julio de 2019).

El cierre del programa financiero, aún con los dólares del FMI, depende exclusivamente de que sea posible refinanciar las LETES en dólares en el mercado, cuando el día 26 de julio se licitaron LETES por 500 millones de dólares a 182 días y se renovó el 80% a una tasa del 3,75% anual. El 10 de agosto de 2018 vencían LETES por 800 millones de dólares y se renovaron sólo el 53,75% (430 millones de dólares) y se fueron del sistema (recibieron dólares) por los 370 millones restantes y eso que la tasa fue del 4,99% anual. Y, en cambio, el 22 de agosto vencieron LETES por 1.000 millones y se renovó el 91,3% (913.000 millones de dólares) a una tasa mayor (5,5% anual), pero se renovó el 91,3%. Esta actitud errática, en medio de una crisis cambiaria nos permite pensar que existe un factor que está jugando detrás de los acontecimientos y que por su peso no puede ser otro que los Estados Unidos. No hubo ningún cambio económico, al revés. La fuga de capitales continuó realizándose, el balance comercial fuertemente negativo[2], las tasas de interés por las nubes y, sin embargo, 12 días más tarde se renueva fuertemente las LETES e incluso colocan LETES en pesos. Alguien le asegura a los

2 El total de las exportaciones de los primeros siete meses del año 2018 fueron por U$S 35.205 millones y las Importaciones fueron por U$S 41.072 millones, arrojando un déficit comercial del U$S 5.867 millones, que sigue siendo un problema de consideración en las cuentas externas del país.

que renovaron y tomaron títulos de deuda argentino que la economía argentina resiste, que el gobierno de *Cambiemos* continúa y que se van a pagar los títulos al vencimiento (cuando vimos antes que faltan no menos de 45.000 millones de dólares para cubrir todos los pagos) y ese alguien es Estados Unidos y que el FMI juega como instrumental y reaseguro técnico, pero el aval político es del país en el que gobierna actualmente Donald Trump. Lo dice claramente su embajador en nuestro país: "El Presidente está haciendo lo que debe hacer para que la economía funcione. Estados Unidos y otras naciones están de acuerdo en que ha tomado el camino correcto. Pero la gente que tiene que pagar las cuentas de electricidad y de agua, y que gana un sueldo perjudicado por la inflación y la devaluación, le cuesta más aceptar los cambios porque se siente directamente afectada por ellos, pero la gente tiene que saber que es un momento duro, pero necesario para avanzar"[3] (Prado en *La Gaceta de Tucumán*, 2018).

Punto de unión y punto de enfrentamiento entre los dueños del "Círculo rojo" y el capital financiero internacional

Miguel Juárez Celman representaba al capital financiero inglés, esencialmente a la *Baring Brothers* y nuestra oligarquía aceptaba mansamente los precios de nuestros productos que le imponía el imperialismo británico, el costo del seguro, el flete, etcétera, pero la tierra y su producción era de ellos y no estaban dispuesto a ceder por pago de intereses más márgenes de su ganancia. El resultado fue, igual que ahora, que se entró en cesación de pagos, nada más que no existía el FMI para garantizar que los acreedores cobren porque a la "rubia albión" le alcanzaba y sobraba con su poder militar, como lo demostró en el bombardeo a los puertos de la (por ese entonces) República de Venezuela, a fines del año 1902 y a principios del año 1903 por deuda que tenía el país con empresas extranjeras. Reemplazado tras la "Revolución del Parque" por su Vicepresidente, Carlos Pellegrini, éste llamo a un acuerdo patriótico para pagarle la deuda a la *Baring Brothers*, que mientras se le pague aceptó la restructuración de la deuda, y se retomó con el modelo agro exportador por más de 50 años, hasta que fuera sustituido por el modelo de industria sustituidora de importaciones con la revolución de 1943.

Salvando la distancia y el tiempo, la situación es similar: Macri y sus segundos acordaron con el capital financiero, pero éste apenas tuvo indicios que la situación de *carry trade* (ganar tasas en pesos mucho más alta que la depreciación cambiaria, para luego pasarse a la divisas) se terminaba, tomando como referencia que los Estados Unidos había subido su tasa de largo plazo, referenciándose en la tasa de interés del Bono del

3 Declaraciones del Embajador de los Estados Unidos en la Argentina, Dr. Edward C. Prado, en *La Gaceta de Tucumán* (22/08/2018).

Tesoro de los Estados Unidos a diez años que pasó la barrera psicológica del 3% anual, se fueron en bandadas, llevándose lo que pusieron acrecentado con creces por el *carry trade* que, significaron más de U$S 11.000 millones desde el 25 de abril al 30 de junio de 2018. Abandonado por el capital financiero de primera línea, huérfano de apoyo, se aferra al FMI, que viene por varias razones, desde cuestiones geopolíticas como contar con un gobierno aliado en el Sur de América, seguido de la política exterior norteamericana, pero también para garantizar que los capitales que no se pudieron ir, tengan los dólares suficientes para repetir la toma de ganancia e irse y luego que la deuda que queda sea pagada en activos, desde las acciones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES, como las tierras fiscales que va a dejar el ejército argentino en su plan de reducción de tareas, las reservas de litio, de agua, etcétera.

Si la causa por la que se fueron los bancos y fondos que le prestaron al gobierno de *Cambiemos* en el inicio de su gestión es porque los Estados Unidos elevó la tasa de interés de los Bonos del Tesoro a diez años al 3% anual, basta decir que esa tasa se irá acercando al 4% anual para lo que resta del año y seguramente la superará en abril o julio del año que viene y forma parte de la puja entre la Reserva Federal y el Presidente de los Estados Unidos, Donald Trump. Los dueños del "Círculo rojo" que emplearon todo este tiempo para sacar provecho del gobierno de *Cambiemos* y que fueron los principales fugadores de capital, quien o quienes pueden comprar 5, 10, 15, 100 millones de dólares todos los días si no son los ricos de este país, según informa el Balance Cambiario del BCRA. Pero, por supuesto, no dice ni va a decir quiénes son los compradores y menos aún perseguir impositivamente a los grandes empresarios territoriales de este país. Ese es el principal punto de encuentro entre el gobierno y los dueños del Círculo tan temido por Mauricio Macri. Fracasado el gobierno de *Cambiemos*, los dueños del "Círculo rojo", como la vieja oligarquía argentina, presionan hasta la renuncia y/o la llamada de elecciones nacionales anticipadas. Incluso tienen un plan que presentó el Frente Renovador (recordemos que ellos presionaron a Macri para que haga fórmula con Massa, Massa era el Vicepresidente, no es Carlos Pellegrini, pero si hace lo que los dueños del "Círculo rojo" le digan), encabezado por Roberto Lavagna y Aldo Pignanelli, los llamados 14 puntos, que son medidas a ejecutar por un nuevo gobierno que básicamente se sintetizan en:

a. Régimen de flotación administrada del BCRA: El mismo modelo que Aldo Pignanelli y Martín Redrado pusieron en marcha cuando fueron presidentes del BCRA, para contener al dólar.

b. La repatriación de capital se puede llevar a cabo una vez transcurrido un año desde su ingreso al país, mientras que la repatriación de utilidades puede efectuarse en cualquier

momento dado que estas remesas no se encuentran afectas a un determinado plazo, pero deben pagar una tasa de ganancia, que en el caso chileno a quién copian es del 42%.

c. Una ley de emergencia aduanera por 180 días para revisar el sistema de importaciones y hacer una evaluación de cuáles son los productos que la Argentina está importando y cuáles no, para terminar con los dólares que se van afuera porque "se importan productos innecesarios" y además un "régimen de comercio administrado", que proteja la actividad económica local.
d. Fijar plazos para liquidar las exportaciones (hoy no tienen ninguno).
e. Pero no lo pusieron en la publicación de los 14 puntos, y lo habían consensuado, pero no se animaron a publicar, con lo que el plan queda desfinanciado, que era:
f. Colocar un "Bono Patriótico" a los poseedores de los bienes declarados en el Blanqueo que esos argentinos ricos tienen en el exterior.
g. Control de capitales.

Se plantean con la fortaleza que le da ser los dueños de las principales empresas del país, ante el otoño del patriarca del grupo Macri y la incapacidad manifiesta del hijo, acordar con los acreedores (incluso con el FMI) una restructuración de la deuda comprometiéndose a abonarla en plazos. ¿De dónde van a extraer los recursos? Van a vender las acciones del FGS de la ANSES[4] y la van a compra ellos, recuperándolas para sí, los Rocca de Siderar; los Lewis y Mindlin-Macri de Pampa Energía y EDENOR; los Britos del Banco Macro; los Constantini de Consultatio; los Miguens de Citrícola San Miguel; los españoles de Gas Natural BAN; los Werthein y David Martínez de Telecom; nuevamente los Werthein y los Lewis y Mindlin-Macri dueños de Transportadora Gas del Sur; los Magnetto de Clarín, entre otros. Van a firmar documentos que saben que va a pagar el pueblo argentino con "sangre, sudor y lágrimas", como dijera en el siglo XIX, Nicolás Avellaneda.

Ya Macri y el gobierno de *Cambiemos* hicieron "la tarea sucia": bajar los costos laborales y demás costos operativos medido en dólares para que sean menores que en Brasil. En el año 2015, el costo del salario bruto para el empleador (incluyendo aportes previsionales y sociales totales) de un trabajador industrial estaba a 12 dólares la hora. En julio de 2018, el salario bruto en la Argentina está a menos de 8 dólares la hora y Brasil

4 Las acciones en poder del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de la ANSES, entre otras, son por el 31,5% del capital accionario del Banco Macro; 26,96% de la Citrícola San Miguel; el 26,81% de EDENOR; el 26,63 de Gas Natural BAN; el 26,03% de SIDERAR; el 24,99% de Telecom Argentina SA; el 24,88% de Consultatio; el 23,23% de Pampa Energía; el 23,11 de la Transportadora de Gas del Sur; el 20,32% del Banco Galicia; el 20,04 de Molinos Rio de la Plata S.A, el 15,29% del Banco Patagonia y el 6,1% de AGEA - Grupo Clarín.

paga 9 dólares. ¿Por qué no se cristaliza en un frente opositor, como pasó en la llamada "Revolución del Parque" en 1890? Por dos razones: una económica y otra política. Esperan que el gobierno de *Cambiemos* se desgaste hasta el final. Muestra de ello, de que está "raspando la olla", es el Decreto 702/2018 del 27 de julio de 2018 que reduce las asignaciones familiares y desconoce las situaciones desfavorables de la Patagonia y de otras regiones del país que como estímulo duplicaba el importe. El aumento sin fin del precio del transporte y de los combustibles, incluido la luz y el gas, entre otros. Ellos, los ricos de la Argentina, los que figuran en la *Revista Forbes* por tener un patrimonio de más de mil millones de dólares, entre tanto, siguen fugando plata, mientras se acepta que la población pague más las tarifas, los medicamentos, los alimentos, le reduzcan la Asignación Universal por Hijo, etcétera, y el gobierno de *Cambiemos* no puede tan siquiera cobrarles una tasa de aeropuerto cuando viajan al exterior, menos pensar que atinen a cobrar un impuesto por comprar dólares, como pasa en Europa y si un ciudadano quiere comprar dólares tiene que pagar un impuesto al cambio.

La razón política es que no tienen una figura de prestigio. Todos sus candidatos miden menos del 15%, después de haber apoyado al macrismo hasta el cansancio, le aprobaron todos los presupuestos con su enorme endeudamiento externo, le aprobaron la reforma previsional, los pactos fiscales, han viajado con Macri a Davos, a cuanto lugar Macri los invitó, entre otras cosas. Sin duda, ello responde a que temen la vuelta del "populismo", entonces piensan que la desesperación de la población va a hacer que apoyen a un candidato propuesto por ellos. Sin embargo, y acá volvemos a pensar coincidentemente que hay alguien detrás, aparecen unas fotocopias de un cuaderno del chofer del que fuera Secretario de Obras Públicas en la gestión anterior, Roberto Baratta, de nombre Oscar Centeno, ex suboficial del ejército argentino, donde habría anotado las veces que Roberto Baratta se veía con funcionarios, administradores y dueños de las principales empresas contratistas del país, donde por supuesto está el Grupo Techint presidido por Paolo Rocca, principal contratista del Estado desde hace muchos años. El hecho se complica porque varios de los empresarios y/o empleados jerárquicos de esos empresarios reconocen haberse entrevistado con Roberto Baratta y haberle pagado con dinero y/o con divisas y/o regalos en una causa judicial compleja. Las fotocopias de los supuestos "cuadernos" del chofer Oscar Centeno son funcionales a la estrategia de dominación y "primarización" de la economía argentina, por un lado, ponen frenos a los planes económicos alternativos que priorizan la industrialización y el fortalecimiento del mercado interno, como son, con sus diferencias, los "14 puntos" propiciados por Techint y el modelo aplicado durante el kirchnerismo y, por otra parte, imponen como único y exclusivo sistema el de valorización financiera del capital con todo el daño que ha significado y que significa para el país.

El mensaje es claro. Nadie se anime a enfrentar a la lógica del interés compuesto porque va preso y se confiscan sus bienes, contratos, aspiraciones, etcétera. Tienen jueces, medios periodísticos y económicos, por lo que se debe acatar lo que los Estados Unidos, sus empresas y financistas decidan, de allí que no sólo no le soltaron la mano a Macri, sino que lo tienen como la cara visible de un gobierno que se endeuda para pagarles, que incluso el FMI concede créditos para que los capitales que se quieran ir lo hagan. Saben que lo van a recuperar y con creces de los activos y del trabajo argentino. Por supuesto, van a parecer los arrepentidos que, coincidente con el Embajador Edward Prado, van a jurar y perjurar que creen en el plan económico de Macri y que todos los sacrificios son pocos para "que no nos aislemos del mundo", por ejemplo, encabezados por los bancos y los que explotan recursos naturales, como la energía, la minería y la producción a gran escala, acopio y exportación de productos agropecuarios, en un marco donde el dólar y los Estados Unidos se fortalecen, demostrado en que entre abril y junio de 2018, ingresaron a las bolsas de valores de los Estados Unidos U$S 40.000 millones y otros U$S 8.000 millones a los fondos de renta fija; mientras en igual lapso salieron unos U$S 25.000 millones de los mercados de capitales de Europa y U$S 33.000 millones de América Latina. Pero, del otro lado está el pueblo argentino e incluso productores y comerciantes ligados al mercado nacional, quienes con sus diferencias y matices apoyan propuestas que pretenden industrializar y generar trabajo en el país, que chocan con las ambiciones del capital financiero internacional y de la lógica de subordinación que imponen los Estados Unidos en la que considera su "patio trasero", donde nos reservan el destino de meros proveedores de materias primas y alimentos, e instrumentan la deuda y el acuerdo con el FMI para garantizar que nada cambie.

El gobierno de Mauricio Macri también es disciplinado por los "cuadernos" de Oscar Centeno y toda la corte de "arrepentidos" y colaboradores. Se ve obligado a llevar adelante medidas cada vez más antipopulares, como fueron las recientes de suspender por seis meses la baja de las retenciones para aceites y harinas de soja, que tenía una alícuota del 32% en el año 2015 y la habían hecho descender hasta el 23% actual. También se eliminó el Fondo solidario de la Soja, por el cual las provincias y los municipios no recibirán el 30% de la recaudación de los derechos de exportación a la soja que financiaban obras públicas (con esta decisión, según el gobierno, se deja de girar a las mismas 8.500 millones de pesos en este año 2018 y otros 26.500 millones de pesos en 2019). Y se reduce en un 66% el monto total pagado en concepto de reintegros (devolución de impuestos a los exportadores) que serían unos 5 mil millones de pesos en 2018 y 29 mil millones de pesos en el año 2019. Pero Macri debería saber el ejemplo que cita Nicolás Maquiavelo en su obra *El Príncipe* (1987) sobre Cesar Borgia, quien puso al frente de la Romaña a "*Ramiro de Orco, hombre cruel y expeditivo, al que dio plena y absoluta potestad. Este unió y pacificó la provincia, pero más tarde juzgo el Duque de Valentino (*cargo

de Borgia*) que ya no era precisa autoridad tan rigurosa porque podía resultar odiosa a la población y estableció un tribunal civil en el centro de la provincia. Para aminorar el odio y apaciguar los ánimos, quiso demostrar que, si se había llevado a cabo alguna crueldad, no había nacido de él sino de la despiadada naturaleza de su representante, y lo hizo sacar una mañana a la plaza de Cesena, con el cuerpo partido en dos y un trozo de madera y un cuchillo ensangrentados al lado. La ferocidad del espectáculo hizo que aquellos pueblos quedarán a la vez satisfechos y estupefactos.*"

Referencias bibliográficas

Aronskind, R. (2008). *Más cerca o más lejos del Desarrollo.* Buenos Aires: Editorial Del Rojas.

Bresser Pereira, L. C. (2010). Estado, Estado-nação e revolução capitalista. Escola de economia de São Paulo. *Textos para Discussão.* Nº 272.

Chang, H.-J. (2008). *Patada a la escalera: La verdadera historia del libre comercio*. Buenos Aires: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Disponible en: http://www.rebelion.org/docs/6790.pdf

IADE - Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Disponible en: http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=2424

Maquiavelo, N. (1987). *El príncipe.* Madrid: Editorial Mediterráneo.

Matus, C. (2012). *Planificar para Gobernar*. Santiago de Chile: Ed. Cigob.

Palma, G. (2015). *Jaque al Neo Liberalismo*. *Entrevista a Gabriel Palma*. Reino Unido: Universidad de Sussex del Reino Unido. Disponible en: http://politicayeconomia.cl/jose-gabriel-palma-el-modelo-economico-neoliberal-ya-dio-todo-lo-que-podia-dar/

Peña, M. (2012). *Historia del Pueblo Argentino.* Buenos Aires: EMECÉ.

Porta, F. y Bianco, C. (2008). *La visión del Desarrollo Argentino, Consensos y Disensos.* Buenos Aires: Editorial REDES.

Rovelli, H. (2013). El problema de la restricción externa en la economía argentina (2003-2013). *Revista Estado y Políticas Públicas.* Núm. 1, Año I, 82-96. Disponible en: http://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1386646248_5-rovelli.pdf

Ruiz del Ferrier, C. y Rovelli, H. (2017). Entrevista a José Gabriel Palma. *Revista Estado y Políticas Públicas.* Año V, Núm. 8, 167-184. Disponible en: http://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1496336977_167-184.pdf

Stiglitz, J. (1998). Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington. *Revista Reforma y Democracia.* N° 12, del CLAD.

CAPÍTULO XII

La fuga de capitales como modo de acumulación de riqueza de las elites latinoamericanas

Por Magdalena Rua

Introducción

La fuga de capitales atenta contra el desarrollo sustentable de las economías periféricas, que ven drenar su ahorro doméstico hacia los principales centros offshore. La contracara de ello es el mayor beneficio de las empresas multinacionales y de las personas de alto patrimonio que evitan el pago de impuestos y gozan de la opacidad y confidencialidad del sistema financiero y tributario internacional. Al mismo tiempo, los países centrales (Estados Unidos y Europa) se ven favorecidos por este negocio, operando como receptores de la fuga de divisas del resto del mundo, puesto que dominan los más importantes centros financieros (dentro de sus fronteras y en otros territorios bajo su dominio o influencia).

A pesar del escandaloso protagonismo de los bancos internacionales en la crisis financiera y en los casos de corrupción privada más notables de los últimos tiempos, el rol de éstos como promotores de los flujos financieros ilícitos persiste intacto. En la misma línea, los grandes estudios contables continúan siendo un agente facilitador clave de los flujos financieros de los países en desarrollo, pese a los numerosos casos internacionales de público conocimiento que demuestran la necesaria intermediación de estas firmas en el mundo *offshore.*

El mundo *offshore*

A partir de la década de 1970 se inició el proceso de financiarización de la economía mundial, que dio como resultado la liberalización y mayor complejidad del sistema financiero internacional, a la vez que aumentó significativamente sus niveles de opacidad. Dicho proceso permitió la consolidación de los centros financieros offshore (o guaridas fiscales), que se especializan en instrumentos financieros desregulados y estructuras jurídicas opacas, y son los receptores de la fuga de capitales del resto del mundo.

A pesar de que los "paraísos fiscales"[1] son ampliamente conocidos por brindar regímenes fiscales beneficiosos, contar con zonas francas libres de impuestos o alícuotas reducidas para determinados ingresos y/o determinados sujetos, la baja o nula tributación no es la única -ni principal- característica de éstos. Estos territorios son también conocidos como "jurisdicciones del secreto", ya que se caracterizan por sostener estrictas leyes de secreto financiero y fiscal, y obstaculizar el intercambio de información con otros países, brindando total confidencialidad a las personas físicas y jurídicas no residentes, acerca de su patrimonio y sus ingresos. Además, cuentan con legislaciones comerciales y/o financieras flexibles, que, por ejemplo, permiten la rápida constitución de sociedades, no exigen la presentación de estados contables, la inscripción en un registro público oficial, ni la elaboración de libros contables ni societarios, o disponen de ciertos tipos de estructuras jurídicas o financieras desreguladas (como ser *trusts*, fideciomisos, fundaciones, fondos de inversión, *hedge funds*, etcétera). Asimismo, estos países cuentan con entidades de profesionales especializados en estos servicios *offshore*, financistas, contadores, abogados, entre otros, conocidos como "facilitadores", que promueven la utilización de estas guaridas fiscales.

Si bien los paraísos fiscales más difundidos son los llamados "tradicionales", tales como las pequeñas islas del Caribe que tienen escasas poblaciones y poco margen de decisión en la orquesta global de las naciones –como Bahamas, Panamá, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, entre otras–, las más importantes guaridas fiscales están ubicadas en los países centrales, o bien, son territorios bajo el dominio político de éstos o con lazos históricos profundos.

Se destacan tres importantes grupos de guaridas fiscales, de acuerdo con la clasificación que realiza Nicholas Shaxson (2014).

En primer lugar, las guaridas fiscales europeas, puestas en marcha a partir de la Primera Guerra Mundial, como Suiza, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Bélgica, Liechtenstein y Mónaco. Entre ellas, Suiza y Luxemburgo son dos centros financieros *offshore*

1 Esta expresión deviene de una mala traducción del inglés "*tax haven*", que literalmente significa refugio o guarida fiscal.

muy relevantes que se caracterizan por su fuerte secretismo y confidencialidad bancaria. Ambas jurisdicciones ofrecen productos complejos de alta calidad y cuentan con gran cantidad de profesionales capacitados para ello. Luxemburgo posee un régimen de sociedades *holdings* exento de impuestos a las ganancias. Suiza es la guarida fiscal más importante del mundo, cuyo servicio de *private banking* es reconocido a nivel internacional por su amplia experiencia y por su tradición de secreto bancario (Rua, 2014).

En segundo lugar, se encuentra Reino Unido y su red de jurisdicciones *offshore*. Entre las cuales se incluye a Hong Kong y Singapur, por ser dos centros financieros *offshore* con un peso relevante a nivel internacional y con fuertes lazos históricos con Inglaterra. En esta clasificación se incorpora a las islas del Canal (Jersey y Guernesey) que son territorios dependientes de la Corona Británica, Islas Caimán, Bermudas e Islas Vírgenes Británicas, que son territorios de ultramar británicos, bajo la jurisdicción y soberanía del Reino Unido, y otros, como Bahamas y Mauricio, que son Estados soberanos miembros de la Mancomunidad Británica de Naciones, que tienen a la Reina como su monarca constitucional. Tanto las dependencias de la Corona como lo territorios de ultramar y los estados miembros de la Mancomunidad Británica constituyen guaridas fiscales tradicionales. Estos territorios conforman la red extraterritorial del Reino Unido, cuyo centro se ubica en la City de Londres y hacia donde fluyen gran cantidad de los capitales internacionales que ingresan en estas jurisdicciones (Shaxson, 2014).

Por último, el otro grupo está conformado por los Estados Unidos y una pequeña red satélite de ultramar, que comprende a las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, las Islas Marshall y Panamá. Estados Unidos es una de las guaridas fiscales más importantes del mundo, al proporcionar secreto financiero para los no residentes, tanto a nivel federal como de estados individuales. A nivel federal, utiliza exenciones impositivas para atraer dinero de los no residentes y, además, su régimen bancario le permite recibir dinero legalmente que provenga de evasión. A nivel de los estados particulares, varios de ellos se han especializado en servicios *offshore* y secretismo para empresas extranjeras (como Georgia, Florida, Wyoming, Arizona, Nevada, Delaware, entre otros). Panamá, con estrechas relaciones comerciales y políticas con los Estados Unidos, ofrece una zona franca, conocida como la más importante de Occidente, donde la tasa de tributación es nula.

Todas estas jurisdicciones están ubicadas en los primeros puestos del índice del secreto financiero de 2018 que elaboró Tax Justice Network –una ONG internacional que investiga sobre justicia impositiva–, lo que demuestra que la confidencialidad y el alto nivel de secreto garantiza el negocio *offshore*. Como se mencionó anteriormente, estas jurisdicciones son recomendadas por entidades de profesionales y profesionales que funcionan como intermediarios en este mercado de servicios *offshore*: los facilitadores.

Los facilitadores

Los facilitadores son quienes brindan los conocimientos y expertise necesarios para el perfeccionamiento de la fuga de capitales, la evasión o elusión fiscal y el lavado de dinero. Su papel se enmarca dentro del mercado de servicios offshore, a través del cual ofrecen servicios y productos específicamente diseñados para "optimizar los costos fiscales" y resguardar los activos en secreto, trasladando los capitales desde los países que poseen altas o medianas tasas impositivas, y regulaciones comerciales y financieras difíciles de eludir, hacia las guaridas fiscales.

Los principales actores del mercado de servicios *offshore*, además de las propias guaridas fiscales, son los grandes estudios contables, los grandes estudios jurídicos y los bancos internacionales. Estos brindan una amplia gama de productos, que en su mayoría son complementarios, aunque en ciertos casos se superponen unos con otros.

Las Big Four son los cuatro estudios de auditoría, consultoría e impuestos más grandes del mundo, considerados a nivel internacional uno de los agentes clave en la evasión y elusión fiscal mediante la utilización de guaridas fiscales. Estas cuatros grandes firmas, Ernst & Young, KPMG, Deloitte y Price Waterhouse, lideran este mercado a nivel global y Latinoamericano. Como característica principal, estas empresas son las que dominan las técnicas de auditoría y planificación impositiva para las empresas multinacionales, que son la mayor parte de su cartera de clientes. Han generado una amplia gama de productos de acuerdo a los perfiles e industrias de sus clientes, que van desde la participación de proyectos de planificación impositiva global, hasta los litigios de derecho tributario.

Entre sus principales servicios, ofrecen la planificación fiscal global, que se centra en el diseño de la estructura tributaria más beneficiosa para el cliente, de modo de minimizar el resultado impositivo global de todo el conjunto económico transnacional. Para ello, los profesionales trabajan en conjunto con profesionales que asesoran a las multinacionales en el exterior en el marco de proyectos globales, asesorando según las particularidades de la legislación en cada país. Colocan en guaridas fiscales sociedades *holding* (controlantes de todo el grupo) y sociedades financieras (que financian al resto del grupo), aprovechan las brechas jurídicas entre los distintos sistemas impositivos de los países y explotan las cláusulas de Convenios para Evitar la Doble Imposición, logrando en ciertos casos la "doble no imposición" de ganancias y la "doble deducción" de costos.

Además, cuentan con grandes equipos de precios de transferencia, que se dedican a realizar los informes que justifican los precios de las operaciones intragrupo. Esta herramienta legal puede ser utilizada para asignar arbitrariamente utilidades a filiales ubicadas en guaridas fiscales y aumentar los costos en las filiales ubicadas en países de alta o mediana tributación (Grondona, 2014). A su vez, una de estas cuatro grandes, por lo

general, es la encargada de realizar los informes de auditoría sobre los estados contables de estas empresas, avalando las operaciones de la empresa. También, son contratadas por los Estados nacionales y organismos multinacionales para la elaboración de estudios sobre áreas fiscales y aduaneras, análisis sobre precios de transferencia y asesoramiento para la redacción de legislaciones impositivas y contables. Es decir que estas cuatro grandes firmas son consideradas como expertos y asesores neutrales para la elaboración de políticas públicas, lo que en realidad termina contribuyendo con la elusión fiscal internacional.[2]

Otro de los eslabones clave de los flujos financieros son los bancos internacionales, encargados de crear los canales de transferencia de los activos financieros al exterior, de su resguardo, administración y multiplicación en el mercado *offshore*. La característica fundamental con la que cuentan es el secreto bancario. Mediante la matriz financiera del secretismo, los bancos brindan total confidencialidad para encubrir el verdadero origen y la titularidad de los activos financieros.

Una de las unidades de negocio más rentables de la banca internacional es la de "*private banking*" (banca de la privacidad) que presta asesoramiento y administra la riqueza de los clientes de alto patrimonio y de las sociedades a ellos vinculadas. El servicio de "*wealth management*" consiste principalmente en la apertura de cuentas bancarias en guaridas fiscales y en la constitución de estructuras jurídicas o financieras opacas, tales como sociedades, *trusts*, fundaciones, fondos de inversión, entre otras, que permiten encubrir al beneficiario real de los activos financieros.

Este negocio *offshore* es gestionado a través de las oficinas ubicadas en la mayoría de los países, a través de sus oficinas de representación o través de intermediarios financieros, en conexión con las oficinas ubicadas en guaridas fiscales. Los clientes son fraccionados en distintos segmentos de acuerdo con el nivel de activos invertibles líquidos. Por lo general, esta área gestiona las riquezas de personas con activos líquidos superiores a los 250 mil dólares. A partir de los 25 millones, a los clientes considerados de Ultra Alto Patrimonio Neto se les brinda un servicio más personalizado con mayor diversidad de productos financieros complejos.

Si bien las guaridas fiscales tradicionales, como las islas del Caribe, poseen una participación considerable en este mercado, la mayor parte de la riqueza *offshore* global es administrada por los países desarrollados, que gestionan los centros financieros más importantes.

En el cuadro que se presenta a continuación podrá observarse que son los países desarrollados y los territorios bajo su influencia o dominio los que manejan la actividad de

2 Para ampliar, se pude ver un trabajo realizado por Corporate Europe Observatory del 2018 (Observatorio Europeo de Empresas).

banca privada a nivel internacional y se benefician de los flujos financieros ilícitos que drenan de los países no desarrollados, como la región de América Latina. Las estimaciones de The Boston Consulting Group (2017) son coincidentes con las presentadas en un informe de la Unión de Banqueros Suizos (Swiss Bankers Association) publicado en 2018.

Cuadro 1:

Participación en la gestión de la riqueza privada financiera *offshore* global.

Ranking FSI 2018 (TJN)	**Países o grupos de países**	**Participación en riqueza *offshore***	**Riqueza *Offshore* (billones) 2016**
1	Suiza	23,3%	2,4
12	Caribe & Panamá	12,6%	1,3
23	Reino Unido	12,6%	1,3
5	Singapur	11,7%	1,2
18	Jersey	10,7%	1,1
10	Guernesey		
26	& Dublin (Irlanda)		
2	Estados Unidos	8,7%	0,9
4	Hong Kong	7,8%	0,8
6	Luxemburgo	3,9%	0,4
	Otros	8,7%	0,9
	Total		**10,3**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de The Boston Consulting Group (2017) y Financial Secrecy Index 2018 (Tax Justice Netowrk).

La riqueza *offshore* de América Latina

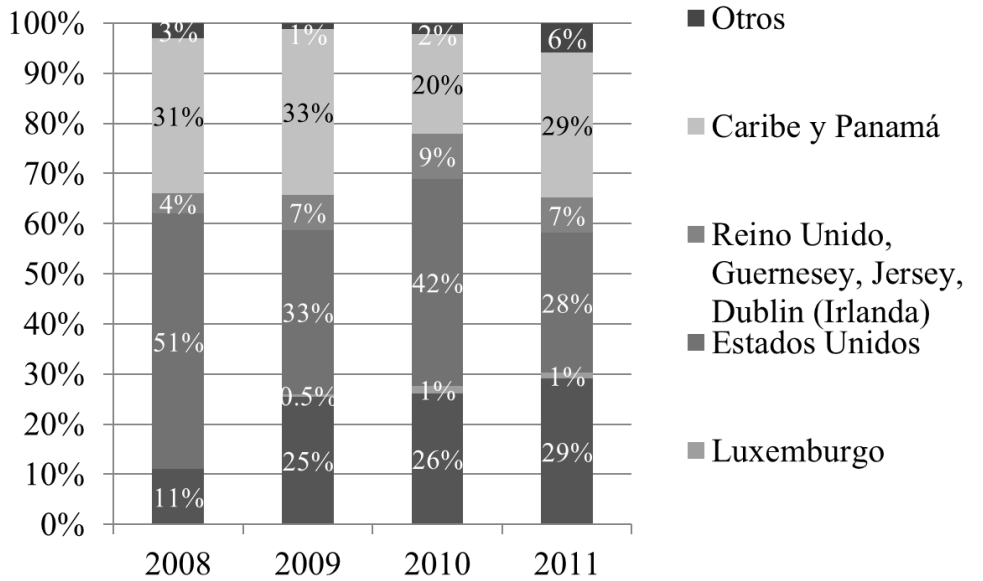
La fuga de capitales ha devenido en una problemática estructural para los países de América Latina y los facilitadores se han desempeñado como un eslabón clave para la salida de divisas a lo largo de los últimos 40 años. Este fenómeno afecta drásticamente el desarrollo de las economías latinoamericanas, siendo que entre 1980 y 2017, en solamente en seis países, que representan algunas las economías más importantes de la

región (Argentina, Brasil, Chile, México, Venezuela y Colombia), se han fugado más de 2 billones de dólares (estimados mediante el método residual de la balanza de pagos); y con un promedio de salida anual de 54.000 millones de dólares. Estas cifras resultan de una estimación muy conservadora que no contempla la rentabilidad que generan estos capitales en el exterior ni incluye los flujos precedentes a 1980.

Considerando que las reservas internacionales de estos 6 países suman alrededor de 700.700 millones de dólares en 2017, es posible afirmar que los flujos financieros de estos países representan aproximadamente 3 veces el cúmulo de activos de reserva de los que disponen. Los principales destinos de los flujos financieros que se originan en América Latina son las plazas financieras de los países centrales. En el gráfico 1 se puede observar que los países más favorecidos por la riqueza *offshore* de América Latina son los Estado Unidos, Suiza y Caribe y Panamá y, en menor medida, las Islas del Canal, Reino Unido e Irlanda, de acuerdo con las estimaciones de The Boston Consulting Group.

Gráfico 1:

Destinos de la riqueza privada financiera originada en América Latina (*) 2008-2011 *(en porcentajes)*



Nota: (*) En este gráfico América Latina está integrada solamente por México, Brasil, Venezuela, Colombia, Argentina, Chile, Perú y Uruguay.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de The Boston Consulting Group "BCG", 2009, 2010, 2011 y 2012.

Otro trabajo de la misma consultora sostiene que, para el año 2015, Estados Unidos recibía un 29% de la riqueza offshore de América Latina; Suiza, un 27%, y las guaridas fiscales del Caribe y Panamá reciben otro 29%.

De lo anterior se desprende que el crecimiento de la región Latinoamericana en las últimas décadas no se ha traducido en un mayor desarrollo económico, puesto que gran parte del excedente generado por los saldos positivos de las balanzas comerciales no se ha destinado a engrosar las reservas internacionales, ni a incrementar el nivel de inversión doméstica, sino a mayores flujos financieros hacia las principales plazas financieras globales.

En el mundo globalizado, las empresas multinacionales y las personas de alto patrimonio no contribuyen –como sí lo hace el resto de la sociedad, mediante el pago de sus impuestos- al desarrollo de las naciones donde se radican. Mediante la utilización de numerosos artilugios legales y la transferencia de sus capitales hacia los países centrales, se ve perjudicado el desarrollo sustentable de las economías de los países periféricos, que ven obstaculizado su crecimiento y obstruida la evolución de su inversión interna. Particularmente, se ve afectada la "distribución primaria" de recursos de estos países, ya que aumentan los ingresos de las personas ricas, agrandando la brecha existente entre los más altos deciles de ingreso y los más bajos. Es decir, los flujos financieros acrecen los recursos disponibles de las personas más adineradas, ensanchando los niveles de desigualdad social existente. También, impactan en la "distribución secundaria" de recursos que realizan los Estados, ya que reducen la recaudación impositiva y, por tanto, los recursos disponibles para destinar al gasto público social. Al mismo tiempo, los flujos financieros repercuten sobre la disponibilidad de divisas de estos países, afectando las reservas internacionales con las que cuentan para hacer frente a contextos económicos adversos y agudizan los problemas de escasez de divisas a los que se enfrentan frecuentemente, debido a los desequilibrios que experimentan sus balanzas de pagos.

La fuga de capitales en la Argentina

La problemática de la fuga de capitales en Argentina encontró su expansión y desarrollo a partir del proceso de financiarización de la economía mundial, con el golpe militar de 1976 que implantó el régimen de acumulación basado en la "valorización financiera" (Basualdo, 2013), desplazando al modelo económico sustentado en el desarrollo productivo y centrando su eje en la especulación financiera, con el objeto de insertarse en el nuevo orden capitalista mundial. Las variables centrales del modelo económico de Martínez de Hoz fueron la desregulación cambiaria y financiera, junto con altas tasas de interés, en el marco de devaluaciones pre-anunciadas, que permitieron el ingreso de capitales especulativos que buscaban valorizarse internamente y posteriormente fugarse

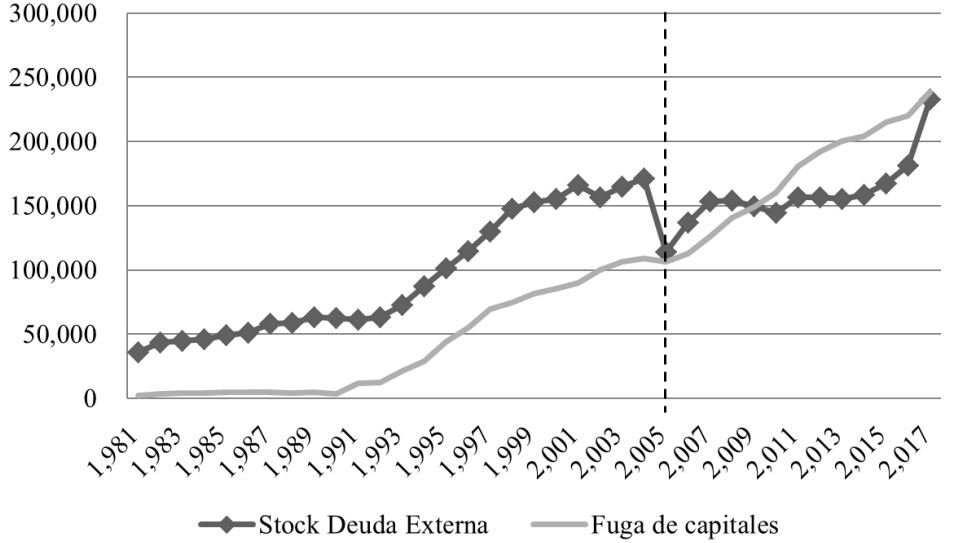
al exterior, dando origen a la llamada "bicicleta financiera". En este esquema, la fuga de divisas pasó a ser una de las variables centrales para la acumulación de capital.

Desde la dictadura genocida de 1976 hasta la actualidad se mantiene una constante en el comportamiento de la economía argentina, la fuga de capitales. Ésta se presenta de manera persistente y mantiene niveles muy elevados a lo largo de distintas etapas económicas y políticas del país. A contramano de la visión tradicional, que sostiene que la fuga de capitales es causada por la incertidumbre política y económica (Schneider, 2003; Cuddington, 1986), la historia argentina deja en evidencia que la fuga de divisas es de carácter estructural y no coyuntural, resultando una variable permanente de nuestra economía subdesarrollada, que tiene lugar independientemente del signo ideológico de los gobiernos de turno y de las bonanzas o crisis económicas de nuestro país, y que está asociada fundamentalmente al carácter periférico de la economía y al comportamiento de los grupos empresarios locales y multinacionales.

Ya en el año 2003, la Comisión Especial Investigadora de la Cámara de Diputados, conformada para investigar la salida de divisas en el año 2001, estimó que el 60% de los fondos transferidos al exterior durante ese año pertenecían a la cúpula empresaria (conformada por las 200 empresas de mayor facturación del país). En la misma línea, la Comisión Bicameral investigadora de instrumentos bancarios y financieros destinados a facilitar la evasión de tributos y la consecuente salida de divisas del país, que funcionó durante el año 2015 en el Congreso de la Nación, halló una predilección de los sectores empresarios a resguardar su riqueza en el exterior, buscando minimizar el pago de impuestos y ocultar la titularidad de los fondos través de la utilización de guaridas fiscales. Ambas comisiones legislativas entendieron que esta conducta no era coyuntural, sino que resultaba una constante a lo largo de la historia argentina, como podrá observarse en el Gráfico 2 que se presenta a continuación.

Gráfico 2:

Stock de Deuda Externa y Fuga de capitales acumulada desde 1980 a 2017 (sin rendimiento y sin contemplar flujos previos a 1980). En millones de dólares corrientes.



Fuente: Elaboración propia en base a información de INDEC y a estimaciones propias.

Durante los gobiernos kirchneristas, la fuga de capitales alcanzó niveles relevantes, aunque es posible destacar dos características distintivas en contraste con otras etapas históricas. Por un lado, se produjo un proceso de desendeudamiento externo que detuvo el estrecho vínculo histórico entre la deuda externa y la salida de divisas (ver Gráfico 2), que en los últimos años ha vuelto a tener protagonismo. A diferencia de otros períodos, entre 2003 y 2015, la fuga de capitales se financió, preponderantemente, con superávit de la balanza comercial y con las reservas internacionales acumuladas en los años de superávit. Por otro lado, ante la fuerte demanda de divisas para atesoramiento del año 2011 (21.500 millones de dólares), en un contexto de estrangulamiento del sector externo, la política adoptada por el gobierno fue orientada a controlar el mercado cambiario, llegando a prohibir la salida de moneda extrajera para fines de atesoramiento y desdoblando el tipo de cambio de acuerdo al destino de la divisa.

Con el gobierno de la Alianza *Cambiemos*, que asumió en diciembre de 2015, el eje productivo de la economía se ha reemplazado por uno especulativo-financiero, y se ha instaurado una política de liberalización del mercado cambiario y desregulación del

sistema financiero, con la consecuente eliminación de todos los controles de capitales existentes. La experiencia reciente de la Argentina demuestra que el diferencial positivo de la tasa de interés interna con relación a las tasas internacionales junto con la liberalización de los flujos de capitales no garantiza la entrada neta de divisas, ni mucho menos la permanencia de aquellos flujos que ingresan. Por el contrario, la libre movilidad de capitales y la especulación financiera han profundizado la fuga de divisas, alcanzando niveles récords históricos. Entre diciembre 2015 y julio de 2018, las compras de moneda extranjera para atesoramiento y transferencias al exterior del sector privado (lo que se conoce como formación de activos externos del sector privado no financiero) acumulan 54.150 millones de dólares.

En este último tiempo, la fuga de capitales se ha acelerado drásticamente, arrojando una suma de 20.027 millones de dólares solamente durante los primeros 7 meses de 2018. Esto significa que duplica el volumen de salida de 2017, prácticamente triplica el de 2016, y quintuplica el de 2015, cuando aún estaban vigentes los controles cambiarios. Esta creciente demanda de moneda extranjera del sector privado presiona sobre los problemas existentes en el sector externo debido a la escasez de divisas (Gaggero, Rua y Gaggero, 2013). Hoy queda más claro que el flujo de salida de divisas por atesoramiento es uno de los factores que afecta más significativamente a la problemática de la restricción externa y que, en la actualidad, se ha convertido en un problema de extrema gravedad, que alarma sobre la falta de sustentabilidad del programa económico del gobierno.

En este contexto, la falta de generación genuina de divisas por la vía de exportaciones es suplida mediante un exacerbado endeudamiento externo, retomando el circuito histórico de deuda externa y fuga de capitales, que se retroalimenta de manera continua. La salida de divisas es posible gracias a la toma de deuda externa, proveedora de los recursos necesarios, y ese endeudamiento es posible en el marco de una política de desregulación financiera y cambiaria que, al mismo tiempo, permite la posterior fuga de los recursos al exterior, a la vez que el déficit que provoca dicha fuga de capitales en la cuenta financiera estimula un mayor endeudamiento externo. Este círculo vicioso de especulación financiera expone a la economía argentina a mayores niveles de volatilidad, inestabilidad y vulnerabilidad externa.

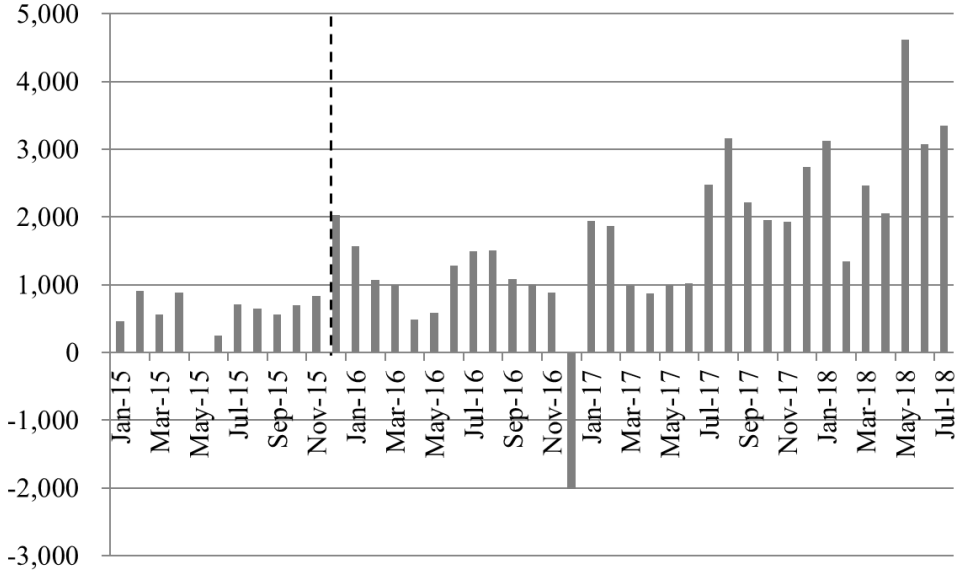
Durante estos últimos años, la mayor parte de las entradas de divisas fueron capitales especulativos que ingresaron mediante instrumentos de deuda en busca de rentabilidad de corto plazo y de las garantías que permitieran su rápida salida. Ante cambios en el contexto internacional y señales de agotamiento del actual modelo económico, estos flujos especulativos se retiraron, sumergiendo a la economía argentina en un clima de incertidumbre y volatilidad, desencadenando una crisis cambiaria, que registró entre enero y junio de 2018 una devaluación de la moneda de un 48%.

En ese marco, se llevó adelante un acuerdo Stand-By con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que otorgó un préstamo de 50.000 millones de dólares a desembolsarse en un período de 36 meses. Ello a cambio de un programa de ajuste fiscal, a pesar de que el equilibrio de las cuentas públicas no constituyera el verdadero problema de la economía argentina. De los 15.000 millones de dólares que ingresaron el 22 de junio como primer desembolso del préstamo del FMI, se esfumaron alrededor de 12.000 (al 4 de septiembre de 2018), siendo ésta la única fuente de financiamiento para la fenomenal adquisición de divisas del sector privado destinada al atesoramiento y transferencias a cuentas del exterior.

En esta última etapa, se advierte nuevamente que son los grandes actores económicos, empresas multinacionales, grupos económicos locales y personas físicas de alto patrimonio los beneficiados por la política de desregulación cambiaria y financiera que permite el acceso irrestricto a la moneda extranjera. En promedio, entre abril y julio de 2018, el 65% de las compras netas de moneda extranjera en billetes y para transferencias al exterior fueron clientes que realizaron adquisiciones superiores a 10.000 dólares mensuales y el 27% del total fueron clientes que adquirieron más de 2 millones de dólares por mes.

Gráfico 3:

Formación neta de activos externos del Sector Privado No Financiero desde enero de 2015 a junio de 2018. En millones de dólares corrientes.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del BCRA.

Por el momento, la devaluación alcanza un 100% en lo que va del año 2018 y el gobierno se encuentra renegociando el acuerdo realizado con el FMI, con la pretensión de adelantar los desembolsos de 2018 y 2019, dadas las importantes necesidades de divisas que deberá afrontar en lo que resta de este año y el próximo. El Ministerio de Hacienda proyecta vencimientos de deuda e intereses de 26.800 millones de dólares para lo que resta del 2018 y alrededor de 40.000 millones para 2019. A ello se le deberán sumar las necesidades de divisas para satisfacer la demanda de moneda extranjera para importaciones, atesoramiento y turismo, lo que agudiza significativamente la escasez de moneda extranjera. Sin embargo, el actual gobierno persiste obstinado en atribuir al déficit fiscal primario las causas de la corrida cambiaria y de la crítica situación general, desatendiendo el desequilibrio macroeconómico externo originado en la inconsistencia del actual modelo económico.

Propuestas de regulación global

En el mundo globalizado, mientras que el Estado se reduce a una jurisdicción geográfica definida, el capital posee la libertad de ubicarse en cualquier parte del mundo (Sikka y

Willmott, 2009). Las empresas transnacionales (y también las personas de altos patrimonios) tienen la capacidad de reorganizarse, dividiéndose y asignando actividades en distintas jurisdicciones, de modo de maximizar las ventajas competitivas y la posición en el mercado (Seabrooke y Wigan, 2014), además de optimizar sus costos fiscales. En este contexto, la noción de Estado Nación se ve debilitada al mismo tiempo que las "coaliciones del sector privado" adquirieren mayor poder de presión y *lobby* (Pagliari y Young, 2014).

El sistema financiero internacional vigente, enmarcado en la liberalización financiera y la desregulación de los flujos de capital, diseñado por los países centrales en beneficio de sus propios intereses económicos y políticos, no hace más que profundizar los problemas de escasez de divisas y el desequilibrio externo de los países periféricos, perpetuando su dependencia externa. En el mismo sentido, resultan evidentes las fallas del sistema tributario internacional, que habilita la "doble no imposición" y la utilización de artilugios y maniobras elusivas, que reducen los recursos tributarios de los que disponen los países no desarrollados. En este contexto, los intentos de regulación global que promueven los organismos internacionales en la actualidad en materia financiera e impositiva, si bien podrían contribuir a la construcción de un sistema internacional más transparente, la evidencia empírica demuestra que resultan ser insuficientes y, en efecto, terminan encubriendo las verdaderas raíces del estado de situación actual.

Mediante el Plan de Acción denominado BEPS (contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios), lanzado en julio de 2013, la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos), impulsa 15 acciones que deben implementar los países para paliar la elusión fiscal de las empresas multinacionales. A pesar de ello, este organismo continúa avalando el principio de "arm's length", que considera a las entidades vinculadas que forman parte de un mismo grupo económico como "entidades independientes", simulando una ficticia fijación de precios al establecer el valor de las transacciones intragrupo de las multinacionales. En cambio, debería primar el criterio de "realidad económica", y adoptarse una perspectiva que considere a la empresa multinacional como un "conjunto económico" (Corti, 2012) o como una "empresa única" (Picciotto, 2014).

En los últimos años, a partir del impulso del G-20 y la OECD, se ha avanzado en la firma de numerosos acuerdos bilaterales de intercambio de información tributaria por solicitud (que requieren una investigación judicial previa para poder acceder a información del fisco extranjero) y de tipo "caso por caso" (que concierne a una persona o una transacción en particular). Es importante recordar que en el año 1908 se firmó el primer acuerdo de intercambio "automático" de información entre Reino Unido y Francia y, en el año 2009, luego de un siglo de progresos en informática y comunicaciones, la OECD

consideró que ese tipo de intercambio de información era muy complejo y, a cambio de ello, puso en marcha el intercambio "por solicitud" (Zucman, 2015). Sin embargo, este último, no automático y no masivo, se realiza solamente a los fines de confirmar una investigación ya iniciada por el país que solicita información, lo que implica que el fisco solicitante haya obtenido previamente suficientes datos por su cuenta, y se restringe a la confirmación de un caso en particular, lo que convierte a dichos acuerdos en instrumentos de muy escasa efectividad; aunque esto ya se había advertido hace cien años atrás[3].

Por estos motivos se ha logrado promover, finalmente, el Estándar Global sobre Intercambio Automático de Información (AEOI), que consiste en intercambio *automático* de información financiera entre países miembros de la OECD y no miembros, que permitiría a 106 países firmantes intercambiar información sobre cuentas bancarias, intereses y fondos comunes de inversión, entre otros[4]. Sin embargo, esta útil herramienta podría resultar de escasa efectividad considerando que ciertos países de gran importancia relativa para América Latina, como Estados Unidos y Suiza, continúan obstaculizando el intercambio automático de información.

Por su parte, Suiza en el mes de julio de 2015 reforzó su legislación de secreto bancario elevando las penas de tres a cinco años de presión contra aquellos que violen el secreto financiero[5]. En el caso de los Estados Unidos, el país ha suscripto al "Protocolo de Modificación de la Convención de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Tributaria", en París el 27 de mayo de 2010, pero no se ha comprometido al Intercambio Automático de Información[6]. Estados Unidos se ha centrado específicamente en su régimen FATCA (por sus siglas en inglés, *Foreign Account Tax Compliance Act*), la norma norteamericana para obtener información sobre las inversiones de los ciudadanos estadounidenses en el exterior. En efecto, los Estados Unidos ha advertido que llevará adelante intercambios de información automático de acuerdo con FATCA y en línea

3 En la Cumbre del G-20 de abril de 2009 en Londres se definió que las guaridas fiscales debían firmar como mínimo 12 tratados de intercambio de información para salir de la lista de los países no cooperantes, lo que representa un número de acuerdos extremadamente pequeño. Esto posibilitó que muchas de las guaridas fiscales firmaran en gran medida acuerdos bilaterales entre sí, logrando la salida de las listas de países no cooperantes.

4 Ver países comprometidos a implementar el estándar en: http://www.oecd.org/tax/transparency/AEOI-commitments.pdf

5 Ver Marcelo Justo. 30 de julio de 2015. Cómo Suiza blinda el secreto bancario. BBC Mundo. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150721_economia_secreto_bancario_suiza_lf

6 Ver estado de cada país o jurisdicción al 31 de agosto de 2015. Disponible en: http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/Status_of_convention.pdf

con acuerdos intergubernamentales (intergovernmental agreements, IGAs) con otras jurisdicciones.

Sumado a esto, hay otros factores que dificultan la efectividad del intercambio de información. Para que el intercambio automático sea verdaderamente eficaz será necesario, principalmente, que todas las naciones se vean obligadas a implementarlo, ya que de lo contrario siempre habrá un refugio en el mundo para los activos que deseen ocultarse; también se requiere de un sistema de sanciones severas, puesto que para que funcione integralmente se vuelve imprescindible que todas las jurisdicciones y entidades implicadas en el reporte de información cumplan rigurosamente las normas; además, es muy significativo que toda la información necesaria sea reportada en forma completa y precisa, y para ello, se vuelve imperativo poseer estrictos requerimientos de información[7]. Sin embargo, en los hechos, el estándar a implementarse a la brevedad adolece de numerosas deficiencias.

La eficacia del intercambio también depende de la disponibilidad y accesibilidad de los datos (Meinzer, 2012). Esto indica que también es importante la validez de los datos brindados por jurisdicciones que representan "guaridas fiscales". En ciertas ocasiones, incluso, estos países podrían sacar provecho de la firma de acuerdos de intercambio de información y suscribir a estos acuerdos con el objetivo de salir de listas de países no cooperantes, manteniendo, al mismo tiempo, intacto su negocio *offshore*, evitando recabar la información correcta para impedir un eficaz intercambio de información.

Un punto descuidado en el estándar de intercambio es la falta de sanciones estipuladas para los fiscos y las entidades financieras que incumplan las condiciones o los plazos de vencimiento. Deberían delinearse de forma anticipada sanciones penales claras contra aquellas instituciones financieras que brinden información errónea deliberadamente, por encima de un determinado umbral, y también cuando se repita la declaración de datos inexactos.

Dadas las circunstancias reseñadas, los evasores y sus "facilitadores", todavía encuentran amplios espacios para la práctica de sus maniobras. Aunque, continúan corriendo el riesgo de que un "alertador" sustraiga los archivos de una entidad financiera, develando luego su información encubierta u oculta. Por ello, una medida de suma relevancia es la de establecer legislaciones que protejan a quienes alertan sobre delitos financieros (*whistleblowers*) de modo de preservar la identidad del denunciante, resguarden la seguridad de su persona y familia, brinden apoyo económico para financiar abogados y costos de reubicación, y ofrezcan un sistema de recompensa[8]. La mayor parte de los casos de

7 Para ampliar, ver Knobel (2015).

8 Para ampliar, ver Transparency International (2013).

evasión fiscal de gran escala, como las filtraciones de HSBC, Lux Leaks, Panamá Papers, entre otros, se dieron a conocer mediante denunciantes internos. La información y el conocimiento con el que cuentan estas personas son extremadamente valiosos para el interés general, aunque actualmente son perseguidas y condenadas a prisión.

Por otro lado, persisten otros huecos que deberían resolverse en primera instancia para que el intercambio automático pueda ser eficaz, tal como la creación de registros de beneficiarios efectivos (beneficiario final), es decir, de la persona física que en última instancia se beneficia de los instrumentos o figuras jurídicas utilizadas, ya sea directa o indirectamente.

Ocurre que en la actualidad son ampliamente utilizados instrumentos como *trusts*, fundaciones y empresas fantasmas que ocultan la titularidad de sus verdaderos propietarios, lo cual afecta la credibilidad de la información financiera que es objeto de intercambio. Por ello, resulta imperioso que cada país lleve adelante la creación de un registro de beneficiarios efectivos, que muestre la cadena de control y el último beneficiario efectivo de las personas jurídicas u otros instrumentos. Estos registros podrían dar lugar al desarrollo de un registro global de beneficiarios finales que contenga la información de todos los países. Es especialmente importante que todos los Estados lleven los registros, por lo que será necesario presionar a las "guaridas fiscales" para que dispongan de los mismos, de lo contrario perdería totalmente su efectividad. Asimismo, es imprescindible que el registro abarque todos los tipos de corporaciones y formas jurídicas, incluyendo los *trusts* y fundaciones. Además, se debe determinar un umbral de propiedad bajo, por ejemplo, a partir del 10% de tenencia. Actualmente, en la Argentina se debe informar a partir del 20% de la propiedad[9].

Otras propuestas de regulación internacional están orientadas a la implementación de una tasa impositiva para el patrimonio (activos menos deudas) y para las rentas, acordada a nivel global, para eliminar las brechas y huecos que existen entre las distintas legislaciones tributarias, y concluir con la competencia fiscal desleal entre países.

En este contexto, se vuelve imprescindible la creación de un marco regulatorio internacional complementario de los sistemas tributarios y financieros nacionales, que permita a los países no desarrollados abordar de manera integral las prácticas de evasión y elusión fiscal internacional y fuga de divisas que tanto daño les provocan. Aunque, dicha tarea deberá desarrollarse en un ámbito donde los países periféricos posean plena participación, no así bajo la dirección de la OCDE que es integrada principalmente por países centrales y representa fielmente los intereses de sus miembros.

9 Según la Resolución de IGJ N° 9/2015.

Referencias bibliográficas

Basualdo, E. (2013). *Estudios de Historia Económica Argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad.* Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Christensen, J. (2007). The corruption interface. Tax havens, bankers and dirty money flows. Tax Justice Network. *Accountancy Business and the Public Interest*. Vol. 6, No. 1, 215-227.

Comisión Especial de la Cámara de Diputados (2005). Fuga de Divisas en la Argentina, 2001. *Informe Final. Comisión Especial de la Cámara de Diputados.* Con prólogo de Eduardo Di Cola. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina y FLACSO Argentina. Economía Política Argentina dirigida por Eduardo M. Basualdo.

Corporate Europe Observatory (2018). Accounting for influence. How the Big Four are embedded in EU policy-making on tax avoidance. Publicado por Corporate Europe Observatory (CEO), Bruselas, Julio de 2018. Recuperado de: https://corporateeurope.org/sites/default/files/tax-avoidance-industry-lobby-low-res.pdf

Corti, A., H., M. (2012). *Algunas reflexiones sobre los mecanismos de exacción de la renta impositiva nacional. A propósito de las ficciones de contratos al interior de los conjuntos económicos*. Buenos Aires: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).

Cuddington, J. T. (1986). *Capital Flight: Estimates, Issues, and Explanations.* International Finance Section, Department of Economics, Princeton University. Princeton Studies on International Finance. Núm. 58, Diciembre de 1986. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

GAFISUD (2012). Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación. Las recomendaciones del GAFI. OCDE, GAFI. Febrero de 2012. Recuperado de: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf

Gaggero, J., Rua, M. y Gaggero, A. (2013). Fuga de Capitales III. Argentina (2002-2012). Magnitudes, evolución, políticas públicas y cuestiones fiscales relevantes. *Documento de Trabajo* Nº 52. Buenos Aires: CEFID-AR.

Grondona, V. (2014). Fuga de capitales IV. Argentina, 2014. La manipulación de los "precios de transferencia". Con la supervisión de Jorge Gaggero. *Documento de Trabajo Nº 58.* Buenos Aires: CEFID-AR.

Harari, M., Meinzer, M. y Murphy, R. (2012). Mapping Financial Secrecy. Key Data Report. Financial Secrecy, Banks and the Big 4 Firms of Accountants. *Tax Justice Network.* Octubre de 2012. Recuperado de: https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/FSI2012_BanksBig4.pdf

Henry, J., S. (2012). The Price of Offshore Revisited. *Tax Justice Network.* Julio de 2012. Recuperado de: https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf

Knobel (2015). OECD's Handbook for Implementation of the CRS: TJN's preliminary observations. *Tax Justice Network*. Septiembre de 2015. Recuperado de: https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2013/04/OECD-CRS-Implementation-Handbook-FINAL.pdf

Manzanelli, P., Barrera, M., Wainer, A. y Bona, L. (2015). Deuda externa, fuga de capitales y restricción externa. Desde la última dictadura militar hasta la actualidad. Coordinado por Eduardo Basualdo. *Documento de Trabajo* Nº 68. Buenos Aires: CEFID-AR.

Justo, M. (2015). Cómo Suiza blinda el secreto bancario. 30 de julio de 2015. *BBC Mundo*. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150721_economia_secreto_bancario_suiza_lf

Meinzer, M. (2012). Bank account registries in selected countries. Lessons for registries of trusts and foundations and for improving automatic tax information exchange. *Tax Justice Network.* CCFD-Terre Solidaire. Agosto de 2012. Recuperado de: https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/BAR2012-TJN-Report.pdf

OECD (2015). *Automatic Exchange of Financial Account Information. Background Information Brief.* Updated: 4 June 2015. Disponible en: http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/automatic-Exchange-Financial-Account-Information.pdf

Pagliari, S. and Young. K. (2014). Leveraged Interests: Financial Industry Power and the Role of Private Sector Coalitions. *Review of International Political Economy.* 21 (3): 575-610.

Picciotto, S. (2014) "Informe sobre Erosión de la base tributaria y deslocalización de beneficios (BEPS). Implicancias para los países en vía de desarrollo." *Tax Justice Network*. Enero de 2014. Recuperado de: https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2013/04/TJN-1402-Briefing-BEPS-espanol-v1.pdf

Piketty, T. (2015). *El capital en el siglo XXI.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Rajmilovich, D. M. (2013). Planificación fiscal internacional. Buenos Aires: Editorial La ley.

Rosembuj, T. (2013). *Principios globales de fiscalidad internacional*. Barcelona: Editorial El Fisco.

Rua, M. (2014). Fuga de Capitales V. Argentina, 2014. Los "facilitadores" y sus modos de acción. *Documento de Trabajo* Nº 60. Buenos Aires: CEFID-AR.

Rua, M. (2017). *Fuga de Capitales IX. El rol de los Bancos Internacionales y el "caso HSBC".* Con Prefacio de Jorge Gaggero. Buenos Aires: Ediciones Z, Fundación Ses.

Rua, M. y Zeolla, N. (2017). Desregulación cambiaria, fuga de capitales y deuda: la experiencia argentina reciente. *Revista Problemas del Desarrollo.* 194 (49) páginas 5-30.

Seabrooke, L. y Wigan, D. (2014). The Governance of Global Wealth Chains. *Working Paper* 839. Oslo, Noruega: Norwegian Institute of International Affairs (NUPI).

Schneider, B. (2003). Measuring Capital Flight: Estimates and Interpretations. *Working Paper*. 194. Londres: Overseas Development Institute.

Shaxson, N. (2014). *Las islas del tesoro: los paraísos fiscales y los hombres que se robaron el mundo.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Sikka, P. and Willmott, H. (2009). *All Offshore: The Sprat, the Mackerel, Accounting Firms, and the State in Globalization.* In C. S. Chapman, D. J. Cooper and P. B. Miller (Eds.). *Accounting, Organizations and Institutions* (396 - 414). Oxford: Oxford University Press.

Swiss Bankers Association (2018). *The Swiss Bankers Association and the Swiss financial centre.* Recuperado de: https://www.swissbanking.org/en/financial-centre/sbvg_masterprasentation_en.pdf/view

The Boston Consulting Group (2009). *Global wealth 2009. Delivering on the Client Promise.* Recuperado de: https://www.bcg.com/documents/file29101.pdf

The Boston Consulting Group (2010). *Global wealth 2010. Regaining Lost Gound. Resurgent markets and new opportunities.* Recuperado de: https://www.bcg.com/documents/file49905.pdf

The Boston Consulting Group (2011). *Global wealth 2011. Shaping a new tomorrow. How to capitalize on the momentum of change.* Recuperado de: http://piketty.pse.ens.fr/files/BCG2011.pdf

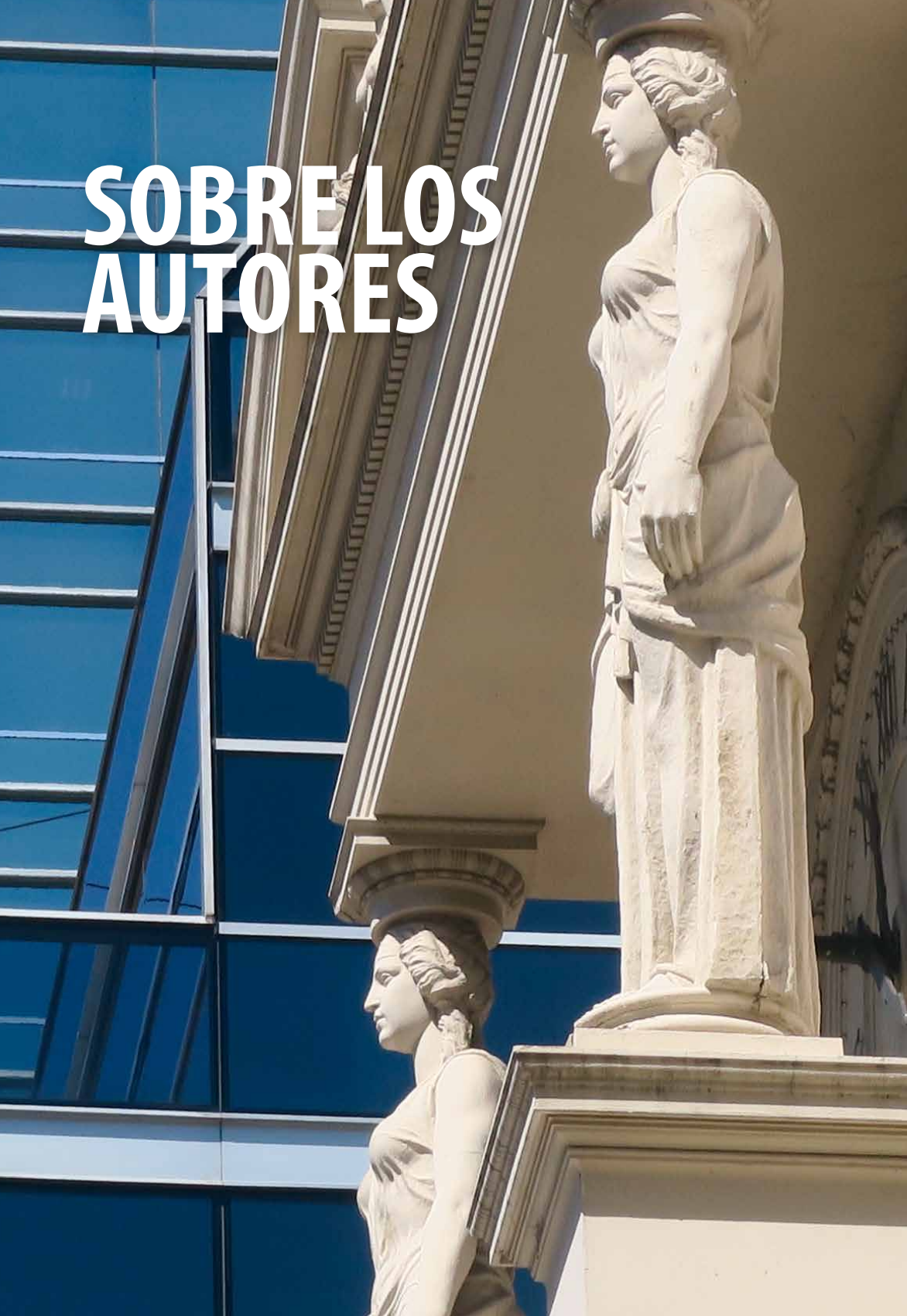
The Boston Consulting Group (2012). *Global wealth 2012. The battle to Regain Strength.* Recuperado de: https://docplayer.net/576208-Report-global-wealth-2012-the-battle-to-regain-strength.html

The Boston Consulting Group (2015). *Global wealth 2015. Winning the growth game.* Recuperado de: mg-stg.bcg.com/BCG-Global-Wealth-2015_tcm9-76658.pdf

The Boston Consulting Group (2017). *Global wealth 2017. Transforming the Client Experience.* Recuperado de: http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Transforming-the-Client-Experience-June-2017_2_tcm9-161685.pdf

Transparency International (2013). *International principles for whistleblower legislation. Best practices for laws to protect whistleblowers and support whistleblowing in the public interest*. European Commission - Directorate-General Home Affairs. Recuperado de: http://files.transparency.org/content/download/696/2991/file/2013_WhistleblowerPrinciples_EN.pdf

Zucman, G. (2015). *La riqueza escondida de las naciones: cómo funcionan los paraísos fiscales y qué hacer con ellos.* Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.



SOBRE LOS AUTORES

SOBRE LOS AUTORES

MARTÍN ASTARITA es Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Economía Política con especialización en Economía Política Argentina por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina. En la actualidad, se desempeña como Investigador en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en el Ministerio de Modernización. Asimismo, es docente de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Tanto desde el ámbito laboral como académico, ha realizado y publicado diversas investigaciones vinculadas con la administración pública, los partidos políticos y el financiamiento de las campañas electorales.

PAULA CANELO es Investigadora Independiente del CONICET. Docente concursada de las Carreras de Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Es Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina, Magister en Ciencia Política por el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la UNSAM y Licenciada en Sociología (FCS-UBA). Es especialista en sociología política e historia reciente. Publicó numerosos artículos en revistas científicas nacionales e internacionales sobre elites, gobierno, burocracias, memoria y derechos humanos, dictaduras militares, Fuerzas Armadas, entre otros temas. Su último libro es: *La política secreta de la última dictadura argentina (1976-1983). A 40 años del golpe de Estado*, publicado por Edhasa en 2016. Es co-creadora y co-coordinadora del Observatorio de las Elites Argentinas y Directora del PIP-CONICET: "¿Renovación de las elites? Perfiles sociológicos, modos de interacción y posicionamientos públicos de las elites políticas, económicas y tecnocráticas durante los años kirchneristas (2003-2015)

FRANCISCO J. CANTAMUTTO es Investigador Asistente de CONICET, con sede de trabajo en el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Licenciado en Economía (UNS-Argentina), Maestro en Ciencias Sociales Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México), Doctor en Investigación en Ciencias Sociales, mención en Sociología (FLACSO-México). Experiencia docente de más de 5 años en universidades e institutos terciarios, en diversas materias de Economía. Se especializa en temas de economía política y procesos

políticos latinoamericanos, con especial referencia a Argentina. Ha publicado 26 artículos en revistas científicas de América Latina y Europa, 12 capítulos de libros y participó como coordinador en 4 libros. Ha colaborado en diversos portales de noticias y periódicos (*Marcha*, Página/12, *El Cronista Comercial*, *Le Monde Diplomatique*, *FM De la calle*, *La Izquierda Diario*, *Agencia Paco Urondo*). Forma parte de la Sociedad de Economía Crítica de Argentina y Uruguay, siendo parte del comité editorial de su revista académica, *Cuadernos de Economía Crítica.*

HORACIO CAO es Administrador Gubernamental. Licenciado en Ciencia Política, Doctor y posdoctorando de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Máster Universitario en Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (España). Como miembro del Cuerpo de Administradores Gubernamentales ha sido director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Ha ocupado cargos de conducción en varias provincias argentinas.

GUILLERMO CARMONA es Abogado con Orientación en Derecho Público, graduado en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Diplomado en Ciencias Sociales y Diplomado Superior en Economía Política, con mención en Economía Argentina por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina. Concejal en el Departamento de Maipú, Provincia de Mendoza (1998 y 2002), Diputado Provincial (2003-2007), Vicepresidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Mendoza (2005-2007), integrante del Consejo de la Magistratura de Mendoza (2005-2007), Secretario de Medio Ambiente del Gobierno de Mendoza (2007-2011). Diputado Nacional por la Provincia de Mendoza, integrante del bloque del Frente para la Victoria-PJ (2011 hasta la actualidad). Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2011-2015), Presidente de la Delegación Argentina en el Parlamento del Mercosur (Parlasur) (2013-2015). Vicepresidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2016 hasta la actualidad).

ANA CASTELLANI es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Sociología Económica por el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Licenciada y Profesora en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente, se desempeña como Investigadora Independiente del CONICET con sede en el IDAES-UNSAM en donde coordinada junto con Paula Canelo el *Observatorio de las Elites Argentinas*. Profesora regular de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y del IDAES-UNSAM.

Profesora en programas de posgrado de diversas universidades del país (UBA, UNR, USAL, entre otros). Ganadora del Primer Premio en el II Concurso de Tesis de Posgrado de la Asociación Argentina de Historia Económica. Autora de: *Estado, empresas y empresarios* (Prometeo, 2009), *Recursos públicos, intereses privados. Los ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 2003* (UNSAM-Edita, 2012), *Radiografía de la elite económica* (UNSAM-Edita, 2016), *Los años de la Alianza* y *Los años del kirchnerismo* junto a Alfredo Pucciarelli (Siglo XXI, 2014 y 2017). Ha publicado numerosos trabajos en revistas nacionales e internacionales sobre elites económicas, relación Estado/empresarios y acción económica y política de grandes empresas para el caso argentino de las últimas décadas.

BEATRIZ DE ANCHORENA es Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se especializó en Desarrollo Económico Local en América Latina en la Universidad de Andalucía, España. Es Magister en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo por Georgetown University y la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), y desarrolló su tesis sobre: "*La autonomía en disputa: capacidades estatales y poder empresario en el conflicto agropecuario argentino de 2008*". Su ámbito de especialización es la relación Estado/empresarios. Fue directora ejecutiva de Fundación Compromiso y Coordinadora del Consejo Federal de la Función Pública de la Nación. Es docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina. Colabora con el Observatorio de las Elites de UNSAM.

DANIEL GARCÍA DELGADO es Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Director del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina. Director de la Maestría Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social y de la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo del Área Estado y Políticas Públicas en FLACSO Sede Argentina.

AGUSTINA GRADIN es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Becaria Post-Doctoral de CONICET, Magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina y Licenciada en Ciencia Política por la UBA. Se desempeña como Coordinadora Académica del Diploma Superior en Organizaciones de la Sociedad Civil de FLACSO Argentina y como Investigadora-docente del Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina.

JULIA GENTILE es Contadora Pública Nacional por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Licenciada en Sociología por la UBA y maestranda en Generación y Análisis de Información Estadística por la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Desde 2003 pertenece a la Carrera de Personal de Apoyo de CONICET desempeñándose 10 años en la administración del Instituto de Física del Plasma (UBA-CONICET). Desde 2014, trabaja como personal de apoyo profesional principal de CONICET en el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) en el *Programa de Estudios sobre las Elites Argentinas*, se ocupa de coordinar el trabajo de campo del *Observatorio de las Elites Argentinas*.

MARIANA HEREDIA es Licenciada en sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster y Doctora en sociología en la École des Hautes Études de París (EHESS). Actualmente, se desempeña como investigadora independiente del CONICET, como docente-investigadora del Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y como profesora en la UBA y en la Universidad de San Andrés (UDESA). Ha analizado desde una perspectiva sociohistórica las desigualdades sociales y el poder con especial foco en las elites de la Argentina reciente. Sus intereses de investigación abarcan desde corporaciones empresarias, tecnocracia económica, clases medias altas y altas. En la actualidad, se encuentra llevando adelante un proyecto intitulado: "Las mediaciones socio-técnicas de las normas jurídicas relativas a la propiedad" sobre los dispositivos que estructuran las desiguales sociales en distintas regiones del país. Asimismo, coordina junto a Ana Castellani y Paula Canelo el programa de estudios sobre las elites argentinas. Es autora de numerosos artículos en revistas nacionales y extranjeras y de dos libros: *A quoi sert un économiste* (Paris: La découverte, 2014) y *Cuando los economistas alcanzaron el poder* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2015).

ARTURO LAGUADO DUCA es Sociólogo, antropólogo y especialista en sociología económica. Magister en sociología política y Doctor en Ciencias Sociales. Sus campos de investigación principales son la sociología de América Latina y la teoría del Estado, temas sobre los que ha publicado numerosos artículos académicos y libros. Ha sido Director de Investigaciones del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en la Argentina y de la Consejería de Paz en Colombia, además de profesor en prestigiosas universidades de América Latina. Actualmente, es profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina, la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) y la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ).

PABLO NEMIÑA es Doctor en Ciencias Sociales y Licenciado en Sociología, en ambos casos por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador Asistente del CONICET, con sede en el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Investigador Asociado del Área de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina. Docente de grado y posgrado en la UBA, la UNSAM, la FLACSO y la Universidad de Bologna. Coautor de *Neoliberalismo y Desendeudamiento. La relación Argentina - FMI* (Capital Intelectual, 2007). Ha escrito diversos artículos acerca del papel del FMI en las crisis financieras, las negociaciones entre esa institución y los países en desarrollo, y las transformaciones recientes en la Economía Política Internacional y en Argentina. Su último artículo es: "Etapas históricas de la relación entre el Fondo Monetario Internacional y América Latina (1944-2015)" (con Juan Larralde), *América Latina en la Historia Económica*. 25 (1), 275-313.

MAXIMILIANO REY es Doctor en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Magister en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (UDESA). Profesor Titular Regular de la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ) y Profesor Adjunto Regular de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha sido profesor de diversas instituciones educativas universitarias de grado y de posgrado. Investigador y docente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Ha publicado numerosos artículos en libros y revistas de su especialidad.

HORACIO ROVELLI es Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor a cargo de la asignatura Política Económica de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y de Instituciones Monetarias e Integración Financiera Regional en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Vocal de la revista *Realidad Económica*. Fue Director Nacional de Programación Macroeconómica en el Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación. Autor de numerosos trabajos publicados sobre los temas económicos y financieros.

MADGALENA RUA es Doctoranda en Desarrollo Económico de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Contadora Pública por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente, se desempeña como Investigadora de delitos económicos y financieros en el Ministerio Público Fiscal de la Nación. Es Docente de grado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) e Investigadora en el Departamento de Economía Política del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini (CCC). Además, es autora del libro: "*Fuga de capitales: el rol de los bancos inter-*

nacionales y el caso HSBC" y de numerosas publicaciones acerca de la fuga de capitales, los centros financieros *offshore* y la fiscalidad internacional, y es co-autora del libro: "*El nuevo modelo económico y sus consecuencias*". Anteriormente, se ha desempeñado como Investigadora en el Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR) y ha sido asesora del Congreso de la Nación y de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

CRISTINA RUIZ DEL FERRIER es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales por la UBA. Ha sido becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina. Diploma Superior en Organizaciones de la Sociedad Civil de FLACSO Argentina. Docente de grado en la UBA y de posgrado en FLACSO y en la UBA. Asimismo, se desempeña como Coordinadora Académica del Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina y como Investigadora-docente del Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Es Directora del Programa Gestión del Conocimiento del Área Estado y Políticas Públicas y Editora responsable de la *Revista Estado y Políticas Públicas* de FLACSO Argentina. Sus principales áreas de interés son la Teoría Política y las Políticas Públicas.

ANÍBAL JORGE SOTELO MACIEL es egresado de la carrera de Filosofía de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Magister Universitario en Alta Dirección Pública por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) y del Instituto Universitario Ortega y Gasset (IUOG). Doctorando en Asuntos Públicos, Política y Gobierno en las mismas instituciones académicas. Fue docente de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Actualmente, dicta clases en la Universidad Nacional General San Martin (UNSAM) y la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA). Es consultor internacional en políticas públicas, especializado en planificación estratégica, presupuesto y modelos de gestión del sector público. Es director de planificación de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).

FLACSO ARGENTINA
Área Estado y Políticas Públicas
Programa Gestión del Conocimiento

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Argentina.
Área Estado y Políticas Públicas.

Presentación

El Programa Gestión del Conocimiento pertenece al Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Académica Argentina, bajo la dirección de Daniel García Delgado. El objetivo principal del Programa es difundir la producción académica que se produce desde el Área (libros, tesis de posgrado, artículos de investigación, monografías, publicaciones, documentos de trabajo, entrevistas, entre otros) sobre el rol del Estado en sus diversos niveles de gobierno y dependencias y sobre las Políticas Públicas de la Argentina y de América Latina. La asesoría y la capacitación en los distintos temas y en las diversas problemáticas que se vinculan al Programa Gestión del Conocimiento resultan un insumo fundamental tanto para la investigación como para el diseño de políticas públicas. Asimismo, a partir de la producción de conocimientos se establecen redes de difusión y cooperación regional entre las distintas organizaciones sociales y estatales abocadas al estudio, la investigación y el diseño de políticas públicas. El Programa consolida redes institucionales, universitarias, de posgrado, estatales y científicas tanto a nivel nacional como regional.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Documento de Trabajo Núm. I

Evaluando "en clave pública"
BERNAZZA, Claudia
COMOTTO, Sabrina
LONGO, Gustavo
Mayo de 2015

Documento de Trabajo Núm. II

Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad
GARCÍA DELGADO, Daniel
RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Compiladores).
Octubre de 2015

Documento de Trabajo Núm. III

El sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social.
RUIZ DEL FERRIER, Cristina
TIRENNI, Jorge (Compiladores).
Mayo de 2016

Documento de Trabajo Núm. IV

¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR
RACOVSCHIK, Ma. Alejandra
RAIMUNDI, Carlos (Compiladores).
Octubre de 2016

Documento de Trabajo Núm. V

El neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis
GARCÍA DELGADO, Daniel
GRADIN, Agustina (Compiladores).
Junio de 2017

OTRAS EDICIONES

CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión
RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Compiladora).
Julio de 2017

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– Argentina.
Luis Alberto Quevedo (Director).

Área Estado y Políticas Públicas.
Daniel García Delgado (Director).

Programa Gestión del Conocimiento.
Cristina Ruiz del Ferrier (Directora).

CONTACTO PRINCIPAL
Área Estado y Políticas Públicas
Dirección: Oficina 31 – Tucumán 1966 – CP: C1026AAC – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Página WEB: http://politicaspublicas.flacso.org.ar/
Teléfono: (54) (11) 5238-9456.
Correo electrónico: gestionconocimiento@flacso.org.ar

Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra indizada y catalogada en **Latindex con el nivel 1** (nivel superior de excelencia), **REDIB, Biblioteca de Ciencias Sociales "Enzo Faletto", CLASE México, Repositorio FLACSOAndes, MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas) y ERIH PLUS.** Asimismo, el Área Estado y Políticas Públicas y la Biblioteca "Enzo Faletto" de FLACSO Argentina, han sido creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV).**

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas Núm. I, Año I, octubre de 2013.

Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 2, Año II, mayo de 2014.

Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 3, Año II, octubre de 2014.

Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 4, Año III, mayo de 2015.

Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 5, Año III, octubre de 2015.

Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 6, Año IV, mayo de 2016.

Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 7, Año IV, octubre de 2016.

Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 8, Año V, mayo de 2017.

Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 9, Año V, octubre de 2017.

Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 10, Año VI, mayo de 2018.

Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 11, Año VI, octubre de 2018.

CONTACTO PRINCIPAL

Revista Estado y Políticas Públicas
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Argentina.
Área Estado y Políticas Públicas
Daniel García Delgado (Dir.) - Cristina Ruiz del Ferrier (Ed.).
Dirección: Oficina 31 – Tucumán 1966 – CP: C1026AAC – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Teléfono: (54) (11) 5238-9300.
Correo electrónico: revistaeypp@flacso.org.ar
Página WEB: http://politicaspublicas.flacso.org.ar/

FLACSO ARGENTINA

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas.

Tenés Credicoop.
Tenés quien te acompañe.

Más información en **www.bancocredicoop.coop**

BANCO CREDICOOP
COOPERATIVO LIMITADO
La Banca Solidaria

Banco Credicoop Coop. Ltdo. Reconquista 484. CABA. CUIT: 30-57142135-2.
Credicoop Responde: 0810-888-4500. www.bancocredicoop.coop

Código de Prácticas Bancarias

ELITES Y CAPTURA DEL ESTADO

ISBN 978-950-9379-42-8

Prólogo: Claves para volver a pensar nuestra región • Por Luis Alberto Quevedo

Introducción: Transparencia: Entre la corrupción clásica y la corrupción estructural
Por Daniel García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier y Beatriz de Anchorena

PRIMERA PARTE: Poder de las elites y Globalización financiera

I : Democracia, globalización financiera y gobierno de las elites. Una reflexión ética
Por Daniel García Delgado

II: El fin de la novela de Balzac. Tres desplazamientos para pensar las elites en el capitalismo financiero
Por Mariana Heredia

III: Cambiemos y su modelo de Estado: Hacia un orden jerárquico y modernizador
Por Martín Astarita

IV: El tiempo de las elites de poder en la posdemocracia. Diagnóstico, debates y propuestas posfundacionales
Por Cristina Ruiz del Ferrier y Agustina Gradin

SEGUNDA PARTE: Puerta giratoria y Políticas Públicas

V: Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018)
Por Paula Canelo, Ana Castellani y Julia Gentile

VI: El homo corporativo: Las elites estatales en el neoliberalismo tardío
Por Horacio Cao, Arturo Laguado Duca y Maximiliano Rey

VII: Participación Público Privada. Riesgo fiscal y captura de la obra pública
Por Aníbal Jorge Sotelo Maciel

VIII: Poder empresario y políticas públicas. La captura de las políticas agropecuarias (2015-2018)
Por Beatriz de Anchorena

IX: Intereses en conflicto en tiempos de Macri: La imperiosa necesidad de un nuevo régimen legal frente al fenómeno CEOcrático
Por Guillermo Carmona

TERCERA PARTE: Deuda, Fuga y Rentismo de las elites latinoamericanas.

X: De vuelta al status quo. Deuda e inserción financiera internacional durante la gestión Cambiemos
Por Francisco J. Cantamutto y Pablo Nemiña

XI: La crisis de la política neoliberal en la Argentina del siglo XXI
Por Horacio Rovelli

XII: La fuga de capitales como modo de acumulación de riqueza de las elites latinoamericanas
Por Magdalena Rua

FLACSO ARGENTINA

FLACSO ARGENTINA

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas.